

Rikos- ja turvallisuusperusteiset karkotukset turvallisuuden määrittäjinä Sisäministeriön lainsäädäntöhankkeessa

Viranomaislausuntojen ja eduskunnan lähetekeskustelun analyysi määrällisen sisällön erittelyn keinoin

Laura Kuitunen (69487)
Yhteiskunnallinen turvallisuus
Oikeussosiologia
Oikeustieteellinen tiedekunta
Turun yliopisto
Kesäkuu 2018

TIIVISTELMÄ

TURUN YLIOPISTO

Oikeustieteellinen tiedekunta

LAURA KUITUNEN: Rikos- ja turvallisuusperusteiset karkotukset turvallisuuden määrittäjinä Sisäministeriön lainsäädäntöhankkeessa. Viranomaislausuntojen ja eduskunnan lähetekeskustelun analyysi määrällisen sisällön erittelyn keinoin.

Pro gradu -tutkielma, 86 s., 4 liites.

Oikeussosiologia

Kesäkuu 2018

Turun yliopiston laatu järjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin Originality Check –järjestelmällä.

Pro gradu –tutkielman aiheena ovat rikos- ja turvallisuusperusteiset karkotukset Suomessa. Tutkimuksen kohteena on lainsäädäntöhankke ”Rikoksiin syyllistyneiden ja yleiselle järjestykselle vaarallisten henkilöiden maasta poistaminen” (SM045:00/2015), joka tähtää ulkomaalaislain (301/2004) muuttamiseen ja tiettyjen karkotusten täytäntöönpanon nopeuttamiseen. Tutkimuksen tarkoituksena on kuvata oikeudellista muutosta ja sen liittymäkohtia yhteiskunnalliseen tilanteeseen. Tutkimus hyödyntää yhteiskuntatieteellisten makroteorioiden näkökulmia ja käsitteitä. Aiheeseen syvennyttään lisäksi kansainvälisen empiirisen tutkimuksen, erityisesti liikkuvuuden kriminologian tutkimusperinteen kautta.

Tutkimuksessa pyritään kuvaamaan rikos- ja turvallisuusperusteista karkotusta yhtäältä tilastojen ja toisaalta virallislähteiden näkökulmasta. Tutkimuksen aihetta taustoitetaan Maahanmuuttoviraston maastapoistamis- ja karkotuspäätöstilastoilla. Tämän lisäksi tutkimusaineisto koostuu luonnoksista hallituksen esityksiksi lausuntokierroksilla annetuista viranomaislausunnoista ja hallituksen esityksestä käydyn eduskunnan lähetekeskustelun puheenvuoroista. Tutkimusmetodina käytetään määrällistä sisällön erittelyä ja analyysissä hyödynnetään SPSS-tilasto-ohjelmaa. Tulokset esitellään kuvaajina sekä suorina jakaumina ja ristiintaulukointeina.

Tutkimuksen tilastollisen taustoittavan katsauksen perusteella voidaan todeta rikosperusteisten karkotusten koskevan määrällisesti kohtuullisen harvaa joukkoa vuositasolla. Tutkimuksen mukaan ulkomaalaiset rikolliset kuitenkin esitetään turvallisuusuhkana. Lisäksi samalla kun maahanmuuttopolitiikasta yleisesti käydään kiivasta ja polarisoitunutta keskustelua, vallitsee rikos- ja turvallisuusperusteisista karkotuksista vaiettu konsensus yli sekä puolue- että oppositio- ja hallitus-rajojen, mikä sivuuttaa ilmiöön liittyvät yhteiskuntateoreettiset ja oikeudelliset ristiriitaisuudet. Rikos- ja turvallisuusperusteisten karkotusten yhteiskunnallinen funktio on tutkimuksen mukaan turvallisuuden parantaminen ja lakimuutoksella pyritään ylläpitämään suomalaista turvallisuutta, joka rakentuu karkotettavien toiseuttamisen ja uhkakuvien kautta. Tutkimuksen mukaan viranomaiset osin epäilevät lakihankkeen hallinnon nopeuttamiseen liittyvien tavoitteiden toteutumista käytännössä.

Asiasanat: karkotus, maasta poistaminen, rikoksiin syyllistynyt, yleiselle järjestykselle vaarallinen, turvallisuus, ulkomaalaislaki

SISÄLLYS

SISÄLLYS	II
LÄHTEET	III
TAULUKOT JA KUVAAJAT	VII
LYHENTEET	VII
1 JOHDANTO	1
2 TUTKIMUKSEN AJATUSPOHJA.....	3
2.1. Karkottaminen oikeudellisena ilmiönä.....	3
2.1.1. Tapahtuva oikeudellinen muutos ja hallituksen esityksen arviointia	7
2.1.2. Suhde perustuslakiin, kansainväliseen ja EU-oikeuteen.....	10
2.1.3. Ulkomaalaislain kehityskaari.....	13
2.1.4. Lakihanke, sen taustavaikuttimet ja lainsäädännön kansainvälistyminen	16
2.2. Tutkimuksen teoreettiset lähtökohdat	18
2.2.1. Ilmiö osana historiallista ja yhteiskunnallista kehitystä.....	22
2.2.2. Yhteiskuntateoreettisia näkökulmia ulkomaalaislain kehitykseen.....	24
2.3. Aiempi tutkimus.....	28
2.3.1. Toiseuttaminen osana ”ulkomaalaisen” määrittelyä	29
2.3.2. Maahanmuuttajat poliittisessa keskustelussa.....	31
2.3.3. Rikospäätökset karkotukset ja arvoyhteisö	34
2.3.4. Jäsenyys, kansalaisuus ja hyvinvointivaltio.....	35
3 KEHITYSKULKU SISÄMINISTERIÖN SÄÄDÖSVALMISTELU- HANKKEEKSI.....	37
3.1. Lakihankkeen esittely	37
3.2. Aiheen käsittely eduskunnassa ennen kyseistä lakihanketta	37
3.3. Ulkomaalaislain muutokset Sipilän hallituskaudella.....	42
4 TUTKIMUSASETELMA	44
4.1. Tutkimuskysymykset.....	44
4.1.1. Taustoittavat tutkimuskysymykset.....	44
4.1.2. Varsinaiset tutkimuskysymykset	45
4.2. Aineisto	45
4.3. Menetelmät.....	47
5 TULOKSET	50
5.1. Ilmiö Maahanmuuttoviraston tilastojen valossa	50
5.1.1. Maasta poistaminen.....	50
5.1.2. Rikokseen syyllistyneiden karkotukset	52
5.2. Lausuntoaineiston alustava analyysi.....	55
5.2.1. Aineiston tilastollisen analyysin lähtökohtia	59
5.2.2. Aineiston tilastollinen tarkastelu	60
5.3. Lakihankkeen perustelut lausunnoissa.....	61
5.4. Yhteiskunnalliset arvot lausunnoissa ja puheenvuoroissa	65
5.6. Rikospäätökset karkotuksen yhteiskunnallinen funktio	70
5.7. Yhteiskunnallinen rakenne, jota lakimuutoksella pyritään ylläpitämään.....	72
6 JOHTOPÄÄTÖKSET	77
6.1. Vaiettu konsensus palvelee yhteiskunnan etuja monella rintamalla.....	77
6.2. Tutkimuksen kriittistä arviointia ja työn ansioita	84
6.3. Jatkotutkimuskysymyksiä	85
LIITTEET	87

LÄHTEET

TUTKIMUAINEISTO

Maahanmuuttovirasto. (2018). Tilastot. Maasta poistaminen. Päätökset 1/2015-3/2018. Päivitetty 12.04.2018. <http://tilastot.migri.fi/#decisions/23332?start=540>. (haettu 25.05.2018)

Maahanmuuttovirasto. (2018a). Tilastot. Syyllistynyt rikoksiin. Päätökset 1/2015- 3/2018. Päivitetty 12.04.2018. <http://tilastot.migri.fi/#decisions/23332/52/257?start=540>. (haettu 25.05.2018).

Maahanmuuttovirasto. (2018d). Tilastot. Syyllistynyt rikoksiin. Päätökset 4/2017-3/2018. Päivitetty 12.04.2018. <http://tilastot.migri.fi/#decisions/23332/52/257>. (haettu 25.05.2018).

Pöytäkirjan asiakohta PTK 29/2018 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta. Hallituksen esitys HE 24/2018 vp. Lähetekeskustelu: 4.4.2018.

Sisäministeriön lainvalmisteluhanke SM045:00/2015: ”Rikoksiin syyllistyneiden ja yleiselle järjestykselle vaarallisten henkilöiden maasta poistaminen”. Hallitusesitysluonnoksista (1. ja 2.) lausuntokierroksilla annetut lausunnot:

Helsingin hallinto-oikeus. Lausunto. H 00390/17. 22.08.2017.

Helsingin hallinto-oikeus. Lausunto. H 00645/17. 20.12.2017.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus. Lausunto. H 00189/17 04. 22.08.2017.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus. Lausunto. H 00317/17 04. 18.12.2017.

Itä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri. Lausunto. (päiväämätön)

Itä-Suomen hallinto-oikeus. Lausunto. H 00084/17. 17.08.2017.

Itä-Suomen hallinto-oikeus. Lausunto. H 00176/17. 19.12.2017.

Kaakkois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri. Lausunto. 25.08.2016. (asiakirjassa virheellinen päiväys)

Korkein hallinto-oikeus. Lausunto. H 390/17. 04.09.2017.

Korkein hallinto-oikeus. Lausunto. H 618/17. 20.12.2017.

Kriminaalihuollon tukisäätiö. Lausunto. (päiväämätön)

Lounais-Suomen edunvalvonta- ja oikeusapupiiri. Lausunto. 25.08.2017.

Länsi- ja Sisä-Suomen edunvalvonta- ja oikeusapupiiri. Lausunto. 23.08.2017.

Maahanmuuttovirasto. Lausunto. MIG-1711108 00.03.00. MIGDno-2017-957. 21.08.2017.

Maahanmuuttovirasto. Lausunto. MIG-1725884 00.03.00. MIGDno-2017-957. 20.12.2017.

Oikeuskanslerin virasto. Lausunto. Dnro OKV/52/20/2017. 22.08.2017.

Oikeusministeriö. Lainvalmisteluosasto. Julkioikeudenyksikkö. Lausunto. 163/43/2017. 24.08.2017.

Oikeusministeriö. Lainvalmisteluosasto. Julkisoikeudenyksikkö. Lausunto. OM 243/43/2017. 21.12.2017.

Pohjois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri. Lausunto. Sähköposti. 25.08.2017.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus. Lausunto. H 00084/17. HKA 31. 08.12.2017.

Poliisihallitus. Lausunto. ID-17183587. POL-2017-13644. 24.08.2017.

Poliisihallitus. Lausunto. ID-17347363. POL-2017-43326. 28.12.2017.

Rajavartiolaitos. Lausunto. RVL1726815. 00.01.00. RVLDno-2017-1538. 31.08.2017.

Rikosseuraamuslaitos. Keskushallintoyksikkö. Lausunto. 39/090/2017. 16.08.2017.

Rikosseuraamuslaitos. Keskushallintoyksikkö. Lausunto. 39/090/2017. 22.12.2017.

Sisäministeriö. Poliisiosasto. Lausunto. SM17197188. 00.00.01.00.00. SMDno-2015-1328. 02.01.2018.

Turun hallinto-oikeus. Lausunto. Dnro H 00074/17. 25.08.2017.

Turun hallinto-oikeus. Lausunto. Dnro H 00092/17. 28.12.2017.

Vaasan hallinto-oikeus. Lausunto. H 00133/17. 25.08.2017.

Vaasan hallinto-oikeus. Lausunto. H 00217/17. 20.12.2017.

Valtiovarainministeriö. Lausunto. VM/1502/00.00.05/2017. 23.08.2017.

Valtiovarainministeriö. Lausunto. VM/2356/00.00.05/2017. 19.12.2017.

Valtioneuvoston oikeuskansleri. Lausunto. Dnro OKV/70/20/2017. 19.12.2017.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu. Lausunto. VVTDnro-2017-441. 16.08.2017.

KIRJALLISUUS

- Aas, F. K. (2007). Analysing a world in motion. Global flows meet 'criminology of the other'. *Theoretical Criminology*, Vol.11(2), s. 283-303.
- Aas, F. K. (2012). (In)security-at-a-distance:rescaling justice, risk and warfare in a transnational age. *Global Crime*, 13(4). s. 235-253.
- Aas, F. K. (2013). 1 The Ordered and the Bordered Society: Migration Control, Citizenship, and the Northern Penal State. Teoksessa Aas, F. K. & Bosworth, M. *The Borders of Punishment: Migration, Citizenship, and Social Exclusion*. Julkaistu Oxford Scholarship Online: Syyskuu 2013. s. 21-39.
- Aas, F. K. (2014). Bordered penalty: Precarious membership and abnormal justice. *Punishment & Society*, 16(5). s. 520-541.
- Aer, J. (2016). *Ulkomaalaisoikeuden perusteet*. Helsinki: Alma Talent.
- Alvesalo, A. & Ervasti, K. (2006). *Oikeus yhteiskunnassa –näkökulmia oikeussosiologiaan*. Helsinki: Edita.
- Barker, V. (2012). Global Mobility and Penal Order: Criminalizing Migration, A View from Europe. *Sociology Compass*, 6(2). s.113-121.
- Barker, V. (2013). 13 Democracy and Deportation: Why Membership Matters Most. Teoksessa Aas, F. K. & Bosworth, M. *The Borders of Punishment: Migration, Citizenship, and Social Exclusion*. Julkaistu Oxford Scholarship Online: Syyskuu 2013. s. 237-254.
- Bauman, Z. (1990/1997). *Sosiologinen ajattelu*. Suom. Vainonen, J. Tampere: Vastapaino.
- Beauvoir, S. de. (1949/2009). *Toinen sukupuoli I, Tosiasiat ja myytit*. Suom. Koskinen I.; Lukkari, H. & Ruonakoski, E. Alkuperäisteos. Le deuxième sexe I. Helsinki : Tammi.
- Bosworth, M. (2011). *Deportation, Detention and Foreign National Prisoners in England and Wales* (Toukuu 2011). Oxford Legal Studies Research Paper No. 33/2011. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1852191>
- Bosworth, M. & Guild, M. (2008). Governing Through Migration Control. Security and Citizenship in Britain. *British Journal of Criminology*, 48(6). Julkaistu 11/2008. s. 703-719.
- Bowling, B. (2013). Epilogue: The Borders of Punishment:Towards a Criminology of Mobility. Teoksessa Aas, F. K. & Bosworth, M. *The Borders of Punishment: Migration, Citizenship, and Social Exclusion*. Julkaistu Oxford Scholarship Online: Syyskuu 2013. s. 291-306.
- Cohen, S. (1972). *Folk Devils and Moral Panics*. 3. painos. London: Rotledge.
- Gibney, M. J. (2013). 12 Deportation, Crime, and the Changing Character of Membership in the United Kingdom. Teoksessa Aas, F. K. & Bosworth, M. *The Borders of Punishment: Migration, Citizenship, and Social Exclusion*. Julkaistu Oxford Scholarship Online: Syyskuu 2013. s. 218-236.
- Giddens, A. & Philip W. S. (2017). *Sociology*. 8th Edition. Milano: Rotolito Lombarda.
- Grove, N. J. & Zwi, A.B. (2006). Our health and theirs: Forced migration, othering and public health. *Social Science and Medicine*, 62. s. 1931-1942.
- Hagelund, A. (2003). 9 Conclusion: Decency and Discourse. Teoksessa *The Importance of Being Decent: Political Discourse on Immigration in Norway 1970-2002*. Oslo: Unipax, Oslo. s.250-270.
- Hasselberg, I. (2014). Whose Security? The Deportation of Foreign-National Offenders from the UK. Teoksessa M. Maguire, N. Zurawski and C. Frois (toim.) *The Anthropology of Security: Perspectives from the Frontline of Policing, Counter-Terrorism and Border Control*. London: Pluto Press. s. 139-157. Criminal Justice, Borders and Citizenship Research Paper No. 2539578. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2539578>
- Huot, S.; Bodadilla, A.; Bailliard, A. & Laliberte Rudman, D. (2016). "Constructing undesirables: A critical discourse analysis of 'othering' within the Protecting Canada's Immigration System Act." *International Migration*, 54(2). s. 131-143.
- Juvonen, Anna-Maija. (2012). Maahanmuuton juridiikkaa: käytännön käsikirja. Helsinki: Edita.
- Kivivuori, Janne; Aaltonen, Mikko; Näsi, Matti; Suonpää, Karoliina & Danielsson, Petri. (2018). Kriminologia. Rikollisuus ja kontrolli muuttuvassa yhteiskunnassa. Tallinna: Tallinna Raamatutrükikoja OÜ.
- Koskela, H. (2009). *Pelkokierre. Pelon politiikka, turvamarkkinat ja kamppailu kaupunkitilasta*. Helsinki: Gaudeamus.

- Kotkas, T. (2010). Anthony Giddensin rakenteistumisteoria ja oikeus. Teoksessa Kotkas, T. & Lindroos-Hovinheimo, S. (toim.). *Yhteiskuntateorioiden oikeus*. Tutkijaliitto. Tampere: Juvenes Print. s. 89-121.
- Kronick, R. & Rousseau, C. (2015). Rights, Compassion and Invisible Children: A Critical Discourse Analysis of the Parliamentary Debates on the Mandatory Detention of Migrant Children in Canada. *Journal of Refugee Studies*, 28(4), s. 544–569.
- Lehti, M.; Salmi, V.; Aaltonen, M.; Danielsson, P.; Hinkkanen, V.; Niemi, H.; Sirén, R. & Suonpää, K. (2014). *Maahanmuuttajat rikosten uhreina ja tekijöinä*. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 265. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.
- Lévi-Strauss, C. (1955/1997). *Tropiikin kasvot*. Suom. Keynäs, V. Helsinki: Loki-kirjat.
- Martin, G. (2015). Stop the boats! Moral Panic in Australia over Asylum Seekers. *Continuum*, 29(3), s. 304–322.
- Niemi, H. & Lehti, M. (2016). Ulkomaalaiset, maahanmuuttajat ja rikollisuus. Teoksessa *Rikollisuustilanne 2015*. Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutin katsauksia 14/2016. Helsinki: Helsingin yliopisto, s. 231-264.
- Nummenmaa, L. (2010). *Käyttätymistieteiden tilastolliset menetelmät*. Hämeenlinna: Kariston Kirjapaino Oy.
- Pickering, S.; Bosworth, M. & Aas, F. K. (2014). The Criminology of Mobility. Teoksessa S. Pickering and J. Ham (toim.). *The Routledge Handbook on Crime and International Migration*. Routledge; Criminal Justice, Borders and Citizenship Research Paper No. 2451108. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2451108>
- Saarikkomäki, E.; Oljakka, N.; Vanto, J.; Pirjatanniemi, E.; Lavapuro, J. & Alvesalo-Kuusi, A. (2018). *Kansainvälistä suojelua koskevat päätökset Maahanmuuttovirastossa 2015–2017. Pilottitutkimus 18–34 -vuotiaita Irakin kansalaisia koskevista myönteisistä ja kielteisistä päätöksistä*. Oikeustieteellisen tiedekunnan tutkimusraportteja ja katsauksia 1/2018.
- Said, E. (1978/1985). *Orientalism*. London: Penguin Books.
- Siltala, R. (2001). *Johdatus oikeusteoriaan*. Helsingin oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Helsinki: Hakapaino Oy.
- Sulkunen, P. (1999). *Johdatus sosiologiaan. Käsitteitä ja näkökulmia*. Toinen painos. Juva: WSOY-Kirjapainoyksikkö.
- Tala, J. (2005). *Lakien laadinta ja vaikutukset*. Edita, Helsinki.
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2009). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Ugelvik, T. (2013). 10 Seeing Like a Welfare State: Immigration Control, Statecraft, and a Prison with Double Vision. Teoksessa Aas, F. K. & Bosworth, M. *The Borders of Punishment: Migration, Citizenship, and Social Exclusion*. Julkaistu Oxford Scholarship Online: Syyskuu 2013. s.183-198.
- Viitanen, K., Tähjä, K. & Oja, L. (2016). *Karkotetut: Mitä heille tapahtuu?* Helsinki: Kustantamo S&S.

Virallislähteet

- Hallintovaliokunnan mietintö HaVM 8/2016 vp kansalaisaloitteesta KA 4/2015 vp
- Hallituksen esitys HE 24/2018 vp
- Kansalaisaloite KAA 4/2015 vp: Rikokseen syyllistyneen ulkomaalaisen karkottaminen
- Kirjallinen kysymys KK 782/2012 vp: Oleskeluluvalla olevan rikokseen syyllistyneen ulkomaalaisen karkottaminen (Hakkarainen, Teuvo / ps)
- Kirjallinen kysymys KK 923/2012 vp: Vakaviin rikoksiin syyllistyneiden ulkomaalaisten maasta karkottamisen edistäminen (Niinistö, Jussi / ps)
- Kirjallinen kysymys KK 1012/2012 vp: Ulkomaalaisen maastapoistaminen kotimaahansa (Mäntymaa, Markku / kok)
- Kirjallinen kysymys KK 1146/2014 vp: Täytäntöön pantujen karkotuspäätösten tilastoiminen (Hirvisaari, James / m11)
- Lakialoite LA 31/2015 vp: Rikoslain muuttamisesta (Ville Tavio / ps ym.)
- Lakialoite LA 9/2017 vp: Ulkomaalaislain 127 §:n muuttamisesta (Timo Heinonen / kok)
- Luonnos hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamisesta, 1. luonnos (05.07.2017).
- Luonnos hallituksen esitykseksi ulkomaalaislainmuuttamisesta, 2. luonnos (27.11.2017).

- Oikeusministeriö. (2004). Hallituksen esityksen laatimisohteet. Oikeusministeriön julkaisuja 2004:4. Oikeusministeriö: Edita.
- Oikeusministeriö. (2013). Lainkirjoittajan opas. Selvityksiä ja ohjeita 37/2013. Vuodesta 2014 lähtien opas on verkkojulkaisuna Finlexissä. <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/> (katsottu 2.5.2018)
- Pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelma (annettu 29.05.2015)
- Pöytäkirja PKT 71/2015 vp: Lakialoite 31/2015 vp laiksi rikoslain muuttamisesta (Ville Tavio / ps ym).
- Sisäasiainministeriö. (2001). Ulkomaalaislakityöryhmän mietintö 2001. Sisäasiainministeriön julkaisu, 12/2001. Helsinki: Sisäasiainministeriö.
- Sisäasiainministeriö. (2013). Maahanmuuton tulevaisuus 2020 - työryhmän ehdotus. Helsinki: Sisäasiainministeriö.
http://www.hare.vn.fi/Uploads/17916/404060/JULKAISU_20130130123430_404060.pdf (haettu 23.05.2018).
- Sisäministeriö. (2015). Asettamispäätös. 24.09.2015. SM1534634. 00.01.05.00. SMDno-2015-1328.
- Sisäministeriö. (2017). Kysymyksiä ja vastauksia. Kirje. 10.07.2017.
<http://valtioneuvosto.fi/hanke?id=758b741f-9e86-4657-af68-29b060cc1758> (haettu 04.04.2018).
- Sisäministeriö. (2017a). Lausuntopyyntö. 06.07.2017. SM17179966. 00.01.05.00. SMDno-2015-1328.
- Sisäministeriö. (2017b). Lausuntopyyntö. 29.11.2017. SM17193958. 00.01.05.00 SMDno-2015-1328.

Internetlähteet

- Finlex. (2018). Lainsäädäntö. Säädosmuutosten hakemisto. Ulkomaalaislain (301/2004) muutokset (päivittyvä verkkojulkaisu).
<https://www.finlex.fi/fi/laki/smur/2004/20040301> (haettu 22.05.2018).
- Eduskunta. (2018). Eduskunnan kirjasto. Lakitietopalvelun sivut. Lakihanke ”Rikoksiin syyllistyneiden ja yleiselle järjestykselle vaarallisten henkilöiden maasta poistaminen” (päivittyvä verkkojulkaisu). Helsinki: Eduskunta.
https://www.eduskunta.fi/FI/tietoaeduskunnasta/kirjasto/aineistot/kotimainen_oikeus/LATI/Sivut/rikoksiin-syyllistyneiden-maasta-poistaminen.aspx. (haettu 21.05.2018).
- Maahanmuuttovirasto. (2018). Tilastot. Maasta poistaminen. Päätökset 1/2015-3/2018. Päivitetty 12.04.2018. <http://tilastot.migri.fi/#decisions/23332?start=540>. (haettu 25.05.2018)
- Maahanmuuttovirasto. (2018a). Tilastot. Syyllistynyt rikoksiin. Päätökset 1/2015- 3/2018. Päivitetty 12.04.2018. <http://tilastot.migri.fi/#decisions/23332/52/257?start=540>. (haettu 25.05.2018).
- Maahanmuuttovirasto. (2018b). Tilastot. <http://migri.fi/tilastot>. (haettu 01.06.2018).
- Maahanmuuttovirasto (2018c). Tilastot. Päätökset. Päivitetty 12.04.2018.
<http://tilastot.migri.fi/#decisions> (haettu 01.06.2018).
- Seitamaa-Hakkarainen, Piritta. (2014). Kvalitatiivinen sisällön analyysi. Julkaistu internetissä 19.05.2014. <https://metodix.fi/2014/05/19/seitamaa-hakkarainen-kvalitatiivinen-sisallon-analyysi/> (haettu 25.03.2018).
- Suomen virallinen tilasto (SVT). (2018). Väestörakenne (päivittyvä verkkojulkaisu). ISSN=1797-5379. Helsinki: Tilastokeskus. <http://www.stat.fi/til/vaerak/index.html> (haettu 21.5.2018).

TAULUKOT JA KUVAAJAT

Taulukko 1. Lausujaryhmät eli mitä tahoa lausuja edustaa. (s. 60)

Taulukko 2. Eduskunnan lähetekeskustelussa käytetyt puheenvuorot puolueittain. (s. 60)

Taulukko 3. Lausunnonantajien ja lähetekeskustelussa puhuneiden kanta lakihankkeeseen. (s. 61)

Taulukko 4. Oikeudenkäyttöön liittyvät arvot, tarkastelussa koko aineisto. (s. 63)

Taulukko 5. Muita aineistossa esitettyjä perusteita ja argumentteja, tarkastelussa koko aineisto. (s. 64)

Taulukko 6. Lausunnoissa ja puheenvuoroissa esiintuotujen kritiikkien suora jakauma, tarkastelussa koko aineisto. (s. 68)

Taulukko 7. Yhteiskunnalliset arvot ja lain tavoitteet ristiintaulukoituna, tarkastelussa koko aineisto. (s. 71)

Taulukko 8. Yhteiskunnalliset arvot ja lausujien kannanotot lakihankkeeseen, tarkastelussa koko aineisto. (s. 73)

Taulukko 9. Kenen turvallisuus – muuttuja ja lausujien kannanotot lakihankkeeseen, tarkastelussa koko aineisto. (s. 74)

Taulukko 10. Lausunnoissa esitetyt uhkakuvat ja lausujien kannanotot lakihankkeeseen, tarkastelussa koko aineisto. (s. 75)

Taulukko 11. Lukumäärämuuttujat esitettynä kanta lakihankkeeseen – muuttujan luokissa, tarkastelussa koko aineisto. (s. 76)

Kuva 1. Ulkomaalaislainsäädännön kehityksen keskeisiä käännekohtia, aikavälillä 1983-2013. (s. 15)

Kuvaaja 1. Karkottamisia ja käännnytyksiä koskevat päätökset Maahanmuuttovirastossa kuukausittain ajalla 1/2015-3/2018. (s. 51)

Kuvaaja 2. Karkottamisia ja käännnytyksiä koskevat Maahanmuuttoviraston päätökset kansalaisuuksittain ajanjaksolla 1/2015-3/2018, kymmenen yleisintä. (s. 51)

Kuvaaja 3. Karkottamista ja käännnyttämistä koskevat Maahanmuuttoviraston päätökset ikäryhmittäin ajanjaksolla 1/2015-3/2018. (s. 52)

Kuvaaja 4. Rikospäätöksiä koskevat Maahanmuuttoviraston päätökset kuukausittain ajanjaksolla 1/2015-3/2018. (s. 54)

Kuvaaja 5. Rikoksiin syyllistyneiden karkotukset kansalaisuuksittain viimeisen vuoden aikana, ajanjaksolla 4/2017-3/2018, kymmenen yleisintä. (s. 54)

LYHENTEET

Euroopan Unioni	EU
Esimerkiksi	esim.
Hallinto-oikeus	HaO
Katso	kts.
Ulkomaalaislaki	UlkomaalaisL

1 JOHDANTO

Tämän tutkimuksen aiheena ovat rikos- ja turvallisuusperusteiset ulkomaalaisten karkotukset Suomessa ja erityisesti eduskunnassa vireillä oleva lakihanke rikos- ja turvallisuusperusteisten karkotusten nopeuttamisesta. Sisäministeriön säädösvalmisteluhanke ”Rikoksiin syyllistyneiden ja yleiselle järjestykselle vaarallisten henkilöiden maasta poistaminen” (SM045:00/2015) pyrkii esittelynsä mukaan selvittämään, mitä ongelmia liittyy rikoksiin syyllistyneiden maasta poistamisiin tapauksissa, joissa kyse on rikoksiin syyllistyneistä ja yleiselle järjestykselle vaarallisista henkilöistä. Kyseinen lakihanke toteuttaa osaltaan Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelmaan¹ tehtyä kirjausta tavoitteesta rikokseen syyllistyneiden ulkomaalaisten karkotusten nopeuttamisesta.

Rikoksiin syyllistyneiden ja yleiselle järjestykselle vaarallisten henkilöiden maasta poistaminen on oikeussosiologisesti mielenkiintoinen kysymys. Tässä tutkielmassa on aiheeseen tartuttu toiseuttamisen käsitteen kautta ja pyritty teoriakirjallisuuden ja aieman tutkimuksen avulla avaamaan toiseuttamisen prosessin eri ulottuvuuksia ja liittymäkohtia tutkimuksen aiheeseen erityisesti rakenteistumisteorian avulla. Tavoitteena on paikantaa toteutettava tutkimus yhteiskuntateoreettiseen keskusteluun ja hyödyntää näitä teoreettisia lähtökohtia analyysissa ja tulosten tulkinnassa.

Tutkimuksessa pyritään kuvaamaan rikos- ja turvallisuusperusteista karkotusta yhtäältä tilastojen ja toisaalta virallislähteiden näkökulmasta. Tavoitteena on kuvata oikeudellista muutosta ja sen liittymäkohtia yhteiskunnalliseen tilanteeseen. Tutkimus kysyy, mikä yhteiskunnallinen funktio maasta poistamisella on, eli mikä on sen perimmäinen tarkoitus ja ketä tai mitä se palvelee. Tämän lisäksi tutkimus kysyy, mitä yhteiskunnallista rakennetta lakimuutoksella pyritään ylläpitämään, eli mitä lakimuutoksella voidaan tulkita suojeltavan. Tähän haasteeseen tutkimus pyrkii vastaamaan hyödyntämällä yhteiskuntatieteellisten makroteorioiden näkökulmia ja käsitteitä. Aiheeseen syvennyttään myös kansainvälisen tutkimuksen kautta.

Tämän lisäksi tutkimuksessa tullaan selvittämään lakimuutoksen perusteluja sekä esitetyjä kritiikkejä ja parannusehdotuksia. Tavoitteena on tuoda esiin muuttuva oikeudellinen tilanne osana laajempaa yhteiskunnallista arvo- ja asenneilmapiiriä. Yleinen kes-

¹ Pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelma (annettu 29.05.2015).

kustelu nykyään liittyen ulkomaalaisiin ja maahanmuuttoon, on kovin polarisoitunutta. Turvapaikanhakijat esimerkiksi herättävät suuria tunteita ja nostattavat kansanliikkeitä puolesta ja vastaan. Tutkimusaiheesta käydyssä keskustelussa taas vaikuttaa vallitsevan yksimielinen konsensus rikos- ja turvallisuusperusteisten karkotusten oikeutuksesta. Tämä konsensus kuitenkin sivuttaa ilmiöön liittyvät perustavanlaatuiset oikeudelliset ja yhteiskunnalliset ristiriitaisuudet. Toteutettava tutkimus voisi parhaimmillaan osaltaan selittää tekijöitä konsensuksen taustalla.

Tutkimus lähestyy aihetta viranomaislähteiden, kuten asiakirjojen ja eduskuntakeskustelumateriaalin kautta. Aineisto koostuu luonnoksista hallituksen esityksiksi annetuista viranomaislausunnoista ja eduskunnan lähetekeskustelussa käytetyistä puheenvuoroista. Tutkimusteema on siten luonteeltaan lainsäädäntötutkimusta, mutta aihe liittyy myös kriminologiaan ja kriminaalipoliittikkaan. Viranomaislähteiden lisäksi käsitellään relevanttia oikeuskirjallisuutta sekä empiiristä ja teoreettista aiheesta oikeustieteessä ja yhteiskuntatieteessä toteutettua tutkimusta. Tutkimus ei käsittele poliisin toimintaa, karkotusten ja maasta poistamisten täytäntöönpanoa, karkotettujen henkilökohtaisia kokemuksia², aiheesta käytyä julkista keskustelua tai aiheen käsittelyä eri medioissa.

Toteutettavan tutkimuksen tavoitteena on tulkita ja ymmärtää kuvattua ilmiötä. Kaikkien käyttäytymis- ja ihmistieteiden tapaan, myös oikeussosiologinen tutkimus sisältää tulkintaa ja subjektiivisia arvostuksia.³ Oikeussosiologian tehtävä on avata kriittisiä näkökulmia näennäisesti neutraaleihin oikeudellisiin keskusteluihin. Tutkimuksen tavoitteena on tässä hengessä avata lakihankkeen taustalla vaikuttavia arvostuksia ja painoituksia. Tutkimuksessa sanoudutaan irti poliittisista kannanotoista ja toiveena on, ettei työtä sellaisena luettaisi. Työn rajausten esiin tuominen on tärkeää, koska työllä on pyrkimys neutraaliin aiheen käsittelyyn ja avoimuuteen. Tämän tutkimuksen keinoina näissä pyrkimyksissä ovat yhteiskunnalliset metodit (sisällön erittely) ja teoreettiset perustellut lähtökohdat, joihin voidaan tukeutua analyysissä ja tulosten tulkinnassa.

Luvussa 2 esitellään ensiksi tutkimusaihe oikeudellisena ongelmana, minkä jälkeen avataan ilmiöön liittyviä teoreettisia näkökulmia, sekä tutkimusaiheeseen liittyvää aiempaa kansainvälistä tutkimusta. Sisäministeriön säädösvalmisteluhanke ja sen taustoja esitellään luvussa 3. Seuraavassa luvussa 4 esitellään tutkimusasetelma, eli tutkimuskysy-

² kts. aiheesta esim. Viitanen, Tähjä & Oja 2016.

³ Alvesalo & Ervasti 2006, s. 17-19.

mykset, aineistot ja menetelmät. Tehdyt valinnat ja rajaukset on pyritty perustelemaan mahdollisimman selkeästi. Tutkimusasetelman esittelyn jälkeen esitellään tutkimuksen tulokset luvussa 5. Työn lopuksi esitän johtopäätöksiä, arvioin tutkimusta kokonaisuutena ja hahmottelen tavoitteita tuleville tutkimuksille luvussa 6.

2 TUTKIMUKSEN AJATUSPOHJA

2.1. Karkottaminen oikeudellisena ilmiönä

Seuraavaksi esitellään lyhyesti maasta poistamista oikeudellisena ilmiönä ja aiheen esittelyssä on pääpaino karkotuksissa. Tutkimuksen aiheena on lakihanke (SM045:00/2015), joka on nimetty seuraavasti: ”Rikoksiin syyllistyneiden ja yleiselle järjestykselle vaarallisten henkilöiden maasta poistaminen”. Tämän luvun tavoitteena on esitellä tiiviisti rikosperusteisen karkotuksen oikeudelliset raamit ja reunaehdot. Lisäksi pyritään avaamaan oikeuden näkökulmasta, mitä tarkoitetaan käsitteellä ”yleiselle järjestykselle vaarallinen”. Oikeudellisen kysymyksen esittelyn on tarkoitus toimia vain pohjustuksena itse teoreettiselle pohdinnalle ja varsinaiselle aineiston analyysille.

Ulkomaalaisen maasta poistamista varten on kaksi käytäntöä, käännyttäminen ja karkottaminen. Käännyttämisellä tarkoitetaan ulkomaalaislain (301/2004) 142 §:n mukaan seuraavaa:

- 1) unionin kansalaisen ja häneen rinnastettavan tai näiden perheenjäsenen maahantulon estämistä ulkorajalla, jos perheenjäsen kuuluu unionin vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin;
- 2) kolmannen maan kansalaisen maahantulon estämistä ulkorajalla, kun hän on saapumassa maahan yli kolmeksi kuukaudeksi myönnetyllä oleskeluluvalla ja hän saapuu maahan ensimmäistä kertaa luvan voimassaoloaikana;
- 3) kolmannen maan kansalaisen maahantulon estämistä ulkorajalla, kun hän on saapumassa maahan toisen Euroopan unionin jäsenvaltion oleskeluluvalla tai kansallisella viisumilla, joka oikeuttaa oleskelemaan Schengen-alueella yli kolmen kuukauden ajan, eikä hän ole Suomen määräämässä maahantulokiellossa; taikka
- 4) ilman oleskelulupaa maahan saapuneen ulkomaalaisen maasta poistamista, jos hänelle ei maahan saapumisen jälkeen ole myönnetty oleskelulupaa tai oleskelulupakorttia taikka jos hänen oleskeluoikeuttaan ei ole maahan saapumisen jälkeen rekisteröity tässä laissa säädetyllä tavalla.

Käännyttäminen koskee siten niitä ulkomaalaisia, joilla ei ole oleskelulupaa Suomessa ja EU-kansalaisten osalta tämä koskee niitä, joiden oleskelulupa ei ole rekisteröity.

Käännytykset voidaan panna täytäntöön heti, poikkeuksena turvapaikanhakijoiden käännytykset, joita koskee EU:n turvapaikkadirektiivi.⁴

Ulkomaalaislain 11§:n edellytyksissä maahantulolle säädetään kohdassa 5 seuraavaa:

”Ulkomaalaisen maahantulo edellyttää, että... ..hänen ei katsota vaarantavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta, kansanterveyttä tai Suomen kansainvälisiä suhteita.”

Kyseinen edellytys ei koske vain maahantulohetkeä, vaan se on yleinen edellytys ulkomaalaisen oleskelulle Suomessa. Siten jos arvioidaan ulkomaalaisen käytöksen vaarantavan yleistä järjestystä tai turvallisuutta, tai hänen epäillään ryhtyvän vaarantavaan toimintaan, voidaan hänet käännyttää.⁵

Maasta karkottamisella tarkoitetaan ulkomaalaislaissa (301/2004) 143§:n mukaan ulkomaalaisen maasta poistamista silloin, kun:

- 1) ulkomaalainen oleskelee maassa Suomen viranomaisen myöntämällä määräaikaaisella tai pysyvällä oleskeluluvalla;
- 2) ulkomaalainen oleskelee maassa ja hänen oleskelunsa on rekisteröity tässä laissa mainitulla tavalla; taikka
- 3) ulkomaalainen oleskelee edelleen maassa sen jälkeen, kun hänen oleskelulupansa, rekisteröity oleskelunsa tai oleskelulupakorttinsa ei ole enää voimassa.

Karkottaminen on siten menettely, jota käytetään kun Suomessa määräaikaaisella tai pysyvällä oleskeluluvalla oleskellut ulkomaalainen aiotaan poistaa maasta sen jälkeen kun oleskelulupa on lakannut olemasta voimasta, joko sen päättymisen, peruuttamisen tai raukeamisen vuoksi.⁶ Tämä siis tarkoittaa, että kolmannen maan kansalainen, jolla on tai on ollut oleskelulupa tai muu oleskeluoikeus Suomessa, poistaminen maasta tapahtuu karkotuksella.⁷ Unionin kansalaisen maasta poistaminen taas tapahtuu karkotuksena, kun hänen oleskeluoikeutensa on rekisteröity.⁸

⁴ Sisäministeriö 2017; EU:n turvapaikkadirektiivi 2013/32.

⁵ *Aer* 2016, s. 307.

⁶ *Juvonen* 2012, s. 171-173.

⁷ *Aer* 2016, s. 309.

⁸ *Aer* 2016, s. 302.

Maasta karkottamisen perusteet on määritelty ulkomaalaislain (301/2004) 149§:ssä. Ulkomaalaislain tämän pykälän mukaan maasta voidaan karkottaa oleskeluluvalla oleskellut ulkomaalainen:

- 1) joka oleskelee Suomessa ilman vaadittavaa oleskelulupaa;
- 2) jonka on todettu syylistyneen rikokseen, josta on säädetty enimmäisrangaistuksena vähintään yksi vuosi vankeutta taikka jonka on todettu syylistyneen toistuvasti rikoksiin;
- 3) joka on käyttäytymisellään osoittanut olevansa vaaraksi muiden turvallisuudelle; taikka
- 4) joka on ryhtynyt taikka jonka voidaan aikaisemman toimintansa perusteella tai muutoin perustellusta syystä epäillä ryhtyvän Suomessa kansallista turvallisuutta vaarantavaan toimintaan.

Syyllistyminen rikoksiin voi siis johtaa oleskeluluvan peruuttamiseen ja karkottamiseen. Suomessa pitkäänkin ollut ulkomaalainen voidaan karkottaa, jos hänelle ei ole myönnetty kansalaisuutta ja muut karkotuksen edellytykset täyttyvät. Karkotusperusteena olevalta rikokselta ei edellytetä, että siitä olisi tuomittu rangaistus. Karkotuksen edellytyksenä on rikokseen syyllistymisen toteaminen. Siten myös syyntakeettomana tuomitsematta jätetty voidaan edellytysten täytyessä karkottaa.⁹

Jos EU-kansalainen ei enää täytä oleskeluoikeuden edellytyksiä tai jos hän on uhka yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle, voidaan hänet karkottaa. Karkottamispäätös ei kuitenkaan perustu vain rikostuomioon. Henkilön käyttäytymisen on muodostettava todellinen, välitön ja riittävän vakava uhka, joka vaikuttaa yhteiskunnan olennaiseen etuun.¹⁰

Vaikka karkotusedellytykset täytyisivät, maan huono ihmisoikeustilanne ja käytännön esteet kotimaahan palauttamiselle voivat estää päätöksen täytäntöönpanon. Rikoksiin syyllistymisestä huolimatta ja karkotusehtojen muuten täytyessä karkotus saattaa loukata ehdotonta palautuskieltoa.¹¹ Ulkomaalaislain (302/2004) 147§:n mukaan:

”Ketään ei saa käännättää, karkottaa tai pääsyn epäämisen seurauksena palauttaa alueelle, jolla hän voi joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen, vainon tai muun ihmisarvoa

⁹ Juvonen 2012, s. 171-173.

¹⁰ Sisäministeriö 2017.

¹¹ Aer 2016, s. 218-224; Juvonen 2012, s. 171-173.

loukkaavan kohtelun kohteeksi, eikä alueelle, jolta hänet voitaisiin lähettää sellaiselle alueelle.”

Karkotus saattaa olla vastoin lakia, jos on olemassa todellinen riski, että henkilö joutuu epäinhimillisen kohtelun kohteeksi tai hänen henkensä on uhattuna. Karkotusasia voidaan laittaa uudelleen vireille, jos henkilö syyllistyy uudelleen rikoksiin. Karkotuksesta päättää maahanmuuttovirasto esimerkiksi poliisin tekemän karkottamisesityksen perusteella.¹²

Ulkomaalaislaissa on joitain säännöksiä, jotka koskevat sekä käännättämistä että karkottamista. Molemmissa tulee tehdä kokonaisharkintaa. Ulkomaalaislain (301/2004) 146§:n 1 momentin mukaan:

”Pääsyn epäämistä, käännättämistä ja maasta karkottamista sekä maahantulokiellon määräämistä ja pituutta harkittaessa on otettava huomioon päätöksen perusteena olevat seikat sekä asiaan muutoin vaikuttavat seikat ja olot kokonaisuudessaan.”

Ulkomaalaislain 146§:n kokonaisharkinnassa tulee huomioida erityisesti lapsen etuun ja perhe-elämän suojaan liittyvät näkökohdat. Muita kokonaisharkinnassa huomioitavia seikkoja ovat maassa oleskelun pituus ja tarkoitus, ulkomaalaiselle myönnetyn oleskeluluvan luonne, hänen siteensä Suomeen sekä hänen perheeseen liittyvät ja kulttuuriset sekä sosiaaliset siteensä kotimaahan. Ulkomaalaislain 146§:ssä kuitenkin todetaan myös seuraavasti:

”Jos pääsyn epääminen, käännättäminen tai maasta karkottaminen taikka siihen liittyvä maahantulokielto perustuisi ulkomaalaisen rikolliseen toimintaan, on otettava huomioon teon vakavuus sekä yleiselle tai yksityiselle turvallisuudelle aiheutunut haitta, vahinko tai vaara.”

Karkottamisen ja käännättämisen lisäksi kolmansien maiden kansalaisilla on periaatteessa mahdollisuus myös vapaaehtoiseen paluuseen. Tästä säädetään Ulkomaalaislain 147§:ssä seuraavasti:

”Käännättämistä tai maasta karkottamista koskevassa päätöksessä määrätään vähintään seitsemän ja enintään kolmenkymmenen päivän aika, jonka kuluessa kolmannen maan kansalainen voi poistua maasta vapaaehtoisesti. Vapaaehtoisen paluun aika lasketaan siitä, kun päätös on täytäntöönpanokelpoinen. Aikaa voidaan erityisestä syystä pidentää.”

¹² Aer 2016, s. 218; Juvonen 2012, s. 171-173.

Kuten pykälässä 147§ todetaan, aikaa vapaaehtoiseen paluuseen ei kuitenkaan määrätä, jos kyseessä on rikosoikeudellinen seuraamus tai on olemassa pakenemisen vaara. Aikaa vapaaehtoiseen paluuseen ei myöskään määrätä jos henkilön katsotaan olevan vaaraksi yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle. Siten kyseinen lainkohta ei koske rikokseen syyllistyneiden tai yleiselle järjestykselle vaarallisten henkilöiden maasta poistamisia.¹³

Maasta karkotettava kolmannen maan kansalainen voidaan määrätä karkottamispäätöksessä (UlkomaalaisL 150§) määräaikaiseen tai toistaiseksi voimassa olevaan maahantulokieltoon, joka tarkoittaa että henkilöä on kielletty saapumasta yhteen tai useaan Schengen-valtioon (niin sanottu palauttamisdirektiivi 2008/115)¹⁴. Maahantulokielto on direktiivin mukaan maastapoistamispäätökseen liittyvä hallinnollinen toimenpide. Maahantulokiellon merkitystä korostaa se, että se koskee välittömästi myös muita jäsenmaita. Yleensä se määrätään koskemaan koko Schengen-aluetta. Maahantulokiellosta päätettäessä tulee soveltaa kokonaisharkintaa (UlkomaalaisL 146§). Unionin kansalaiselle tai hänen perheenjäsenelleen voidaan määrätä enintään 15 vuoden maahantulokielto, mikäli maastakarkotus perustuu siihen, että hänen katsotaan olevan yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle vaarallinen. Maahantulokielto voidaan muuttuneiden olojen tai tärkeän henkilökohtaisen syyn takia myös peruuttaa (UlkomaalaisL 150§).¹⁵

Edellä läpikäytyjen pykälien valossa näyttäisi siltä, että rikoksiin syyllistyneet ulkomaalaiset eivät ole eri asemassa pelkästään suhteessa Suomen kansalaisiin, vaan myös suhteessa muihin ulkomaalaisiin.

2.1.1. Tapahtuva oikeudellinen muutos ja hallituksen esityksen arviointia

Tutkielman aiheena olevassa hallituksen esityksessä (24/2018) esitetään, että karkotuspäätösten täytäntöönpanoa nopeutettaisiin, kun henkilön on todettu syyllistyneen rikokseen, josta on säädetty enimmäisrangaistuksena vähintään yksi vuosi vankeutta tai henkilö, jonka on todettu syyllistyneen toistuvasti rikoksiin (UlkomaalaisL 301/2004 149§ 2 mom.). Tämän lisäksi karkotusten täytäntöönpanoa esitetään nopeutettavaksi tapauksissa, joissa henkilö joka on ryhtynyt tai jonka voidaan aikaisemman toimintansa perus-

¹³ HE 24/2018, s. 4.

¹⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi (2008/115/EY).

¹⁵ *Aer 2016*, s. 334-335.

teella tai muutoin perustellusta syystä epäillä ryhtyvän Suomessa kansallista turvallisuutta vaarantavaan toimintaan (UlkomaalaisL 301/2004 149§ 4 mom.). EU-kansalaisten osalta karkotusten täytäntöönpanoa nopeutettaisiin, jos henkilö vaarantaisi yleistä järjestystä tai turvallisuutta.¹⁶

Tällä hetkellä karkottamispäätökset voidaan panna täytäntöön, kun ne saavat lainvoiman. Tämä tarkoittaa, että jos karkotettava on valittanut Maahanmuuttoviraston päätöksestä hallinto-oikeuteen, hän saa odottaa Suomessa lainvoimaista hallinto-oikeuden päätöstä. Valitusluvan hakeminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen ei estä täytäntöönpanoa, jos korkein hallinto-oikeus ei toisin määrää.¹⁷

Hallituksen esityksessä esitetään, että jatkossa tietyt yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvät karkottamispäätökset voitaisiin panna täytäntöön 30 päivän kuluessa siitä kun ne on annettu tiedoksi, paitsi jos hallinto-oikeus on kieltänyt täytäntöönpanon. Ehdotettu sääntely koskisi sekä kolmansien maiden kansalaisia että EU-kansalaisia ja heihin rinnastettavia. Tämä tarkoittaa hallituksen esityksen mukaan, että kolmansien maiden kansalaisia koskevat karkotuspäätökset, jotka tehdään ulkomaalaislain (149§:n 1 mom. 2-4 kohdan ja 4 mom.) perusteella voitaisiin panna täytäntöön aikaisintaan 30 päivän kuluttua siitä kun ne on annettu tiedoksi, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. Hallituksen esityksessä esitetty lakimuutos koskisi siten kolmansien maiden kansalaisia, joiden on todettu syyllistyneen rikokseen, josta on säädetty enimmäisrangaistuksena vähintään yksi vuosi vankeutta tai joiden on todettu syyllistyneen toistuvasti rikoksiin. Tämän lisäksi lakimuutos koskisi henkilöitä, jotka ovat...

”...käyttäytymisellään osoittaneet olevansa vaaraksi muiden turvallisuudelle tai jotka ovat ryhtyneet taikka joiden voidaan aikaisemman toimintansa perusteella tai muutoin perustellusta syystä epäillä ryhtyvän Suomessa kansallista turvallisuutta vaarantavaan toimintaan.”¹⁸

Hallituksen esityksen mukaan karkottamista nopeutettaisiin myös pitkään oleskelleen kolmannen valtion kansalaisen EU-oleskeluluvan saaneen osalta. Karkottamista koskevien päätösten täytäntöönpanoa ehdotetaan myös nopeutettavaksi vastaavasti EU-

¹⁶ HE 24/2018, s. 20.

¹⁷ HE 24/2018, s. 6-8.

¹⁸ HE 24/2018, s. 20-21.

kansalaisten ja heihin rinnastettavien (Islannin, Liechtensteinin, Norjan ja Sveitsin kansalaiset) osalta.¹⁹

Hallituksen esityksen mukaan karkotettavan oikeusturvasta huolehditaan säätämällä 30 päivän määräaika tehdä päätöksen täytäntöönpanon keskeyttämisestä tai kieltämisestä koskeva hakemus hallinto-oikeudelle. Kyseinen määräaika on yhtä pitkä kuin muutoksenhauille säädetty aika. Hallinto-oikeuksilla olisi 30 päivää aikaa tehdä asiasta päätös.²⁰

Ensimmäisessä luonnoksessa hallituksen esitykseksi esitettiin, että toimeenpanokieltohakemuksen käsittelylle asetettaisiin ehdoton määräaika. Tätä kuitenkin kritisoitiin ja tämän tilalle ehdotettiin kyseisten hakemusten käsittelyä kiireellisinä. Tähän ratkaisuun myös hallituksen esityksessä päädyttiin. Ongelmallisena tässä ratkaisussa hallituksen esityksessä pidettiin sitä tosiasiaa, että nyt jo moni muukin asia tulee käsitellä hallinto-oikeuksissa kiireellisinä ja siten tämän prosessin lisääminen kiireellisesti käsiteltävien asioiden listalle, mahdollisesti ruuhkauttaisi hallinto-oikeuksia entisestään.²¹

Hallituksen esityksessä on esitetty, että lakimuutoksella on vaikutusta ulkomaalaisiin, jotka ovat saaneet karkotuspäätöksen rikoksiin syylistymisen tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantamisen vuoksi. Lakimuutoksella arvioidaan nopeutettavan hallinnollista käsittelyä ja päätösten täytäntöönpanoa, samalla kuitenkin pyritään huomioimaan karkotettavan oikeusturva. Lisäksi lakimuutoksen esitetään vaikuttavan jokaiselle kuuluvaan turvallisuuteen, minkä parantaminen on hallituksen esityksen mukaan julkisen vallan tehtävä. Lakimuutoksella ei arvioida olevan suuria vaikutuksia hallinto-oikeuksien työmääriin tai taloudellisiin resursseihin.²²

Hallituksen esityksessä (24/2018) ei arvioida lakimuutoksen vaikutuksia karkotettavan oikeusturvaan, vaikka tämä näkökulma tuotiin lausuntokierroksilla toistuvasti esiin. Lakimuutos heikentää oikeusturvaa, sillä se lisää uuden työvaiheen valitusprosessiin, joka on jo entisellään lähtökohtaisesti ilman oikeudellista apua haastava. Hallituksen esityksessä arvioidaan, tai paremminkin toivotaan, lakimuutoksen nopeuttavan ja tehostavan

¹⁹ HE 24/2018, s. 20-21.

²⁰ HE 24/2018, s. 33.

²¹ HE 24/2018, s. 23, 33; luonnos HE:ksi ulkomaalaislain muuttamisesta, 1. luonnos (5.7.2017); luonnos HE:ksi ulkomaalaislain muuttamisesta, 2. luonnos (27.11.2017).

²² HE 24/2018 vp, s. 22.

hallintoa. Tämä ei välttämättä kuitenkaan ole toteutunut lopputulos. Lakimuutos saattaa tehdä täytäntöönpanosäännöksistä entisestään vaikeaselkoisempia, mikä myös osaltaan on omiaan vaarantamaan karkotettavan oikeusturvan. Hallituksen esityksessä ei arvioida lakimuutoksen vaikutusta karkotettavan mahdollisuudesta muutoksenhakuun koskien kieltopäätöstä.

Hallituksen esityksen mukaan lakimuutos tulee parantamaan jokaiselle kuuluvaa henkilökohtaista turvallisuutta. Tätä vaikutusta voidaan pitää melko marginaalisena ottaen huomioon, että suurimmaksi osaksi kansalaisten henkilökohtaiselle turvallisuudelle vaaralliset henkilöt ovat maan omia kansalaisia, eivätkä siten karkotettavissa. Rikoksiin syyllistyneiden karkotuksia on määrällisesti suhteellisen vähän vuosittain, kun otetaan huomioon yhtäältä kaikki maastapoistamiset ja toisaalta yleisesti rikosten määrä Suomessa.²³ Voidaan perustellusti sanoa, etteivät rikoksiin syyllistyneet karkotettavat tilastollisesti, kokonaisuus huomioon ottaen, merkittävästi vaikuta kansalaisten henkilökohtaiseen turvallisuuteen.

Hallituksen esityksen laatimisoheiden mukaan hallituksen esityksessä tulisi muun muassa pyrkiä kohtuullisen suppeaan ilmaisuun ja lisäksi arvioida, onko kyseiset tavoitteet saavutettavissa myös muilla kuin lainsäädännöllisin keinoin. Näiltä osin voidaan kyseistä hallituksen esitystä pitää onnistuneena. Lisäksi hallituksen esitysten laadinnassa tulisi kyseisten ohjeiden mukaan kiinnittää huomiota lakimuutoksen vaikutusten arviointiin. Ohjeiden mukaan ohjeistuksessa esitetyt vaikutusten kategoriat ovat ohjeellisia ja jokaisen lakihankkeen kohdalla tulisi arvioida kaikki vaikutukset. Tältä osin voidaan kyseistä lakihanketta kritisoida.²⁴

2.1.2. Suhde perustuslakiin, kansainväliseen ja EU-oikeuteen

Kansainvälinen oikeus antaa valtioille mahdollisuuden rajata ulkomaalaisten maahantuloa ja maassa oleskelua turvallisuuden perusteella. Kansainväliset ihmisoikeussopimukset ovat niin sanotusti minimistandardeja siitä, kuinka valtioiden tulee kohdella alueellaan oleskelevia omia ja muiden maiden kansalaisia. Valtioiden tehtävänä on vaalia yleistä järjestystä ja turvallisuutta, jotta kaikki sen alueella oleskelevat voivat nauttia oikeuksistaan.²⁵

²³ Maahanmuuttovirasto 2018; 2018a.

²⁴ Oikeusministeriö 2004.

²⁵ *Aer* 2016, s. 3-6.

Kansainvälisen oikeuden mukaan suvereenivaltio päättää itse omasta lainsäädännöstään ja sen täytäntöönpanosta omalla alueellaan. Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten takaamat oikeudet välittyvät yksilöille valtioiden kautta. Vaikka nämä oikeudet ovat lähtökohtaisesti ulkomaalaisille samat kuin muillekin, on kansainvälisen oikeuden näkökulmasta itsenäisten valtioiden määräysvallassa rajata niitä esimerkiksi turvallisuusperusteisesti. Ihmisoikeusjärjestelmä toimii kansainvälisellä tasolla ja sen valvontatoimenpiteet kohdistuvat sopimusvaltioihin. Yksilöiden oikeuksien toteutuminen riippuu siten viime kädessä valtioiden toimenpiteistä.²⁶

Karkottamisen täytäntöönpanoon ja oikeusturvaan liittyvien kysymysten osalta tulee huomioida Euroopan ihmisoikeussopimus ja sitä täydentävät lisäpöytäkirjat (SopS 19/1990). Lisäksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimella on käsitellyt karkotukseen liittyviä kysymyksiä useasti. Näiden lisäksi kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimus (SopS 7/1976, KP-sopimus) määrittelee osaltaan karkotettavan oikeusturvaa ja asianmukaisen käsittelyn vaatimuksia.²⁷

Hallituksen esityksessä (24/2018) on esitetty, että lakihanke liittyy EU:n lainsäädäntöön niin kutsutun paluudirektiivin (2008/115/EY), vapaan liikkuvuuden direktiivin (2004/38/EY)²⁸, pitkään oleskelleita koskevan direktiivin (2003/109/EY)²⁹ ja menettelydirektiivin (2013/32/EU)³⁰ osalta. Hallituksen esityksen mukaan Euroopan unionin komissio antoi heinäkuussa 2016 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksiksi kansainvälistä suojelua koskevan yhteisen menettelyn luomisesta ja menettelydirektiivin kumoamisesta.³¹

Edellä esitetyistä kansainvälisen oikeuden ja EU-oikeuden lähtökohdista huolimatta, lain tasolla tehdään yhtäältä ero kansalaisten ja ulkomaalaisten välille, mutta myös erilaisten ja eri kohtelua saavien ulkomaalaisten välille. Kun tarkastellaan rikoksiin syyllis-

²⁶ *Aer 2016*, s. 1-3.

²⁷ HE 24/2018, s. 14-15.

²⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2004, Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta (2004/38/EY).

²⁹ Neuvoston direktiivi 2003/109/EY pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta.

³⁰ Neuvoston direktiivi 2013/32/EU pakolaisaseman myöntämisestä tai poistamista koskevista menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista.

³¹ HE 24/2018, s. 8-12; .

tyneiden karkotuksia, ovat unionin kansalaiset, heidän perheenjäsenensä ja EU-oleskeluoikeuden saaneet suhteessa paremmassa oikeudellisessa asemassa kuin kolmannen maan kansalaiset.

Unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä, joka on kolmannen maan kansalainen, karkottaminen tapahtuu eri perustein kuin muiden kolmannen maan kansalaisten. Perheenjäsentä koskevat samat säännöt kuin unionin kansalaisia. Unionin kansalaisen maasta poistaminen tapahtuu karkotuksena, kun hänen oleskeluoikeutensa on rekisteröity. Perheenjäsenen maasta poistaminen tapahtuu karkotuksena, kun hänelle on myönnetty oleskelukortti. Unionin kansalainen ja hänen perheenjäsenensä voidaan karkottaa maasta ainoastaan yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvistä vakavista syistä. Lisäksi unionin kansalainen, joka on oleskellut maassa edelliset kymmenen vuotta, voidaan karkottaa vain yleiseen turvallisuuteen liittyvistä pakottavista syistä, ja alaikäinen unionin kansalainen vain yleiseen turvallisuuteen liittyvistä pakottavista syistä, paitsi jos karkottaminen ei ole lapsen edun mukaista.³²

Ulkomaalainen kolmannen maan kansalainen voidaan karkottaa rikoksiin syyllistymisen perusteella tai siksi, että hänen arvioidaan olevan uhka turvallisuudelle. Karkottamisen edellytykset ovat samat sekä määräaikaisen että pysyvän oleskeluluvan saaneen ulkomaalaisen kohdalla. Ulkomaalainen, jolle on Suomessa myönnetty pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa, voidaan karkottaa maasta vain, jos hän muodostaa yleiselle järjestykselle tai yleiselle turvallisuudelle välittömän ja riittävän vakavan uhan. Siten kolmannen maan kansalaiset ja EU-kansalaiset ovat selkeästi eri asemassa. Jos taas EU-oleskeluluvan on myöntänyt jokin toinen valtio, sovelletaan ulkomaalaislain karkottamista koskevia yleisiä sääntöjä. Karkottamisperusteet eivät kuitenkaan yleissäännöksissä kytkeydy suoraan henkilön saamiin rangaistuksiin, eikä karkottaminen rikoksiin syyllistymisen perusteella edellytä erikseen arviota siitä, onko henkilöstä uhkaa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle. Karkottaminen voi kuitenkin perustua uhka-arvioon, jolloin henkilön käyttäytyminen on voinut osoittaa vaaran olevan ilmeinen, vaikkei se olisi vielä johtanut rikolliseen tekoon Suomessa. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantuminen ei sinällään ole peruste kolmannen maan kansalaisen karkottamiselle. Se voi olla peruste peruttaa henkilön oleskelulupa, minkä jälkeen hänet voidaan karkottaa puuttuvan oleskeluluvan takia. Ulkomaalainen voidaan

³² *Aer 2016*, s. 300-304.

myös karkottaa aikaisemman toiminnan tai perustellun syyn vuoksi. Tällöin voi olla kyse esimerkiksi sabotaasista, vakoilusta tai luvattomasta tiedustelusta.³³

Lainlaatijan ohjeissa korostetaan, että hallituksen esityksessä tulisi arvioida yksityiskohteisesti lakimuutoksen vaikutus ja merkitys perusoikeuksien kannalta.³⁴ Hallituksen esityksen (24/2018) mukaan lakihankeen kannalta merkityksellisiä ovat perustuslain yhdenvertaista kohtelua koskeva 6 §, liikkumisvapautta koskeva 9 § ja oikeusturvaa koskeva 21 §.³⁵ Hallituksen esityksessä esitetään, että laki voidaan säätää perustuslain 72 §:n mukaisessa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Esityksessä kuitenkin ehdotetaan, että lakihankkeesta pyydetään lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalta.³⁶

2.1.3. Ulkomaalaislain kehityskaari

Ensimmäinen ulkomaalaislaki säädettiin Suomessa 1983 (UlkomaalaisL 400/1983). Tätä ennen ulkomaalaisasioista oli säädetty asetuksilla. Oleskeluluvan myöntäminen oli ennen lähtökohtaisesti harkinnanvarainen toimenpide, sillä nykynäkökulmasta katsottuna lainsäädäntö oli puutteellista. Uusi ulkomaalaislaki annettiin 1991 (UlkomaalaisL 378/1991). Nyt laintasoista sääntelyä laajennettiin merkittävästi ja oleskelulupasäätely täsmentyi. Kyse oli kuitenkin lähinnä oleskeluluvan oikeudellisten edellytysten määrittelystä. Edelleen viranomaisen saattoi harkita, oliko oleskeluluvan myöntäminen tarkoituksenmukaista. Laki ei määritellyt tarkemmin, mitä seikkoja lupaharkinnassa tuli ottaa huomioon. Maahanmuutto lisääntyi huomattavasti 1990-luvun alkupuolella, eikä uusi laki kyennyt vastaamaan turvapaikanhakijoiden määrän kasvuun. Siten lakia esitettiin täydennettäväksi 1992 (ns. nopeutettu turvapaikkamenettely). Vuonna 1995 asetettu maahanmuutto- ja pakolaispoliittinen toimikunta antoi 1997 mietinnön, jossa esitettiin merkittäviä muutoksia lainsäädäntöön ja ulkomaalaishallintoon. Mietintö oli pohjana maahanmuutto- ja pakolaispoliittiselle ohjelmalle, jonka perusteella hallitus päätti ulkomaalaislain muuttamisesta. Vuoden 1999 uudistuksen jälkeen oleskeluluvan myöntäminen tapahtui viime kädessä kokonaisharkinnan perusteella. Vuoden 1999 lain muutoksella tehtiin selvä ero aiempaan maahanmuuttopolitiikkaan, jolle oli ominaista sen korostaminen, ettei ulkomaalaisella ollut oikeutta maahantuloon ja maahantulo oli mah-

³³ Aer 2016, s. 310-312.

³⁴ Talan teoksessa viitattiin Lainlaatijan oppaaseen vuodelta 1996. Nykyinen ajantasainen Lainkirjoittajan oppaan sisältö perustuu oikeusministeriön Selvityksiä ja ohjeita -sarjassa ilmestyneeseen oppaaseen (37/2013). Vuodesta 2014 lähtien opas on verkkojulkaisuna Finlexissä.

³⁵ HE 24/2018 vp, s. 32-34.

³⁶ HE 24/2018 vp, s. 34.

dollista vain, jos viranomainen arvioi sen harkinnanvaraisesti tarpeelliseksi. Tuolloin tehdyt linjaukset ovat monelta osin nykyisen sääntelyn perustana.³⁷

Vuonna 2000 sisäministeriö asetti työryhmän laatiman ehdotusta ulkomaalaislainkoko-
naisuudistuksesta. Työryhmä antoi mietintönsä 2001.³⁸ Vuoden 2004 ulkomaalaislaissa
(301/2004) maahanmuuttosääntelyn lähtökohdat säilyivät ennallaan. Laissa pyrittiin
kuitenkin selkeämpään, tarkempaan ja kattavampaan sääntelyyn kuin aikaisemmin. Ul-
komaalaislakia on sittemmin muutettu sen voimassaolon aikana lukuisia kertoja. Muu-
tokset ovat johtuneet pääasiassa unionindirektiivien täytäntöönpanosta. Vuoden 2004
lakia valmisteltaessa julkinen keskustelu alkoi siirtyä työperusteista oleskelulupaa kos-
kevaan sääntelyyn. Kysymys siitä, millainen sääntelyjen vaikutus maahanmuuton suun-
tautumiseen Suomeen olisi, ei lakia säädettäessä ollut olennainen kysymys. Maahan-
muutto oli tuolloin lähinnä hallinnollinen, ei poliittinen kysymys. Keskustelu niin sano-
tuista ankkurilapsista oli alkanut jo vuonna 2006, kun ulkomaalaislakiin lisättiin sään-
nökset yksin tulleen alaikäisen turvapaikanhakijan vanhempien jäljittämisestä. Maahan-
tulosäännösten kiertämistä ei tuolloin vielä nähty eturivin poliittisena ongelmana, vaan
kysymystä tarkasteltiin lähinnä lapsen edun näkökulmasta.³⁹

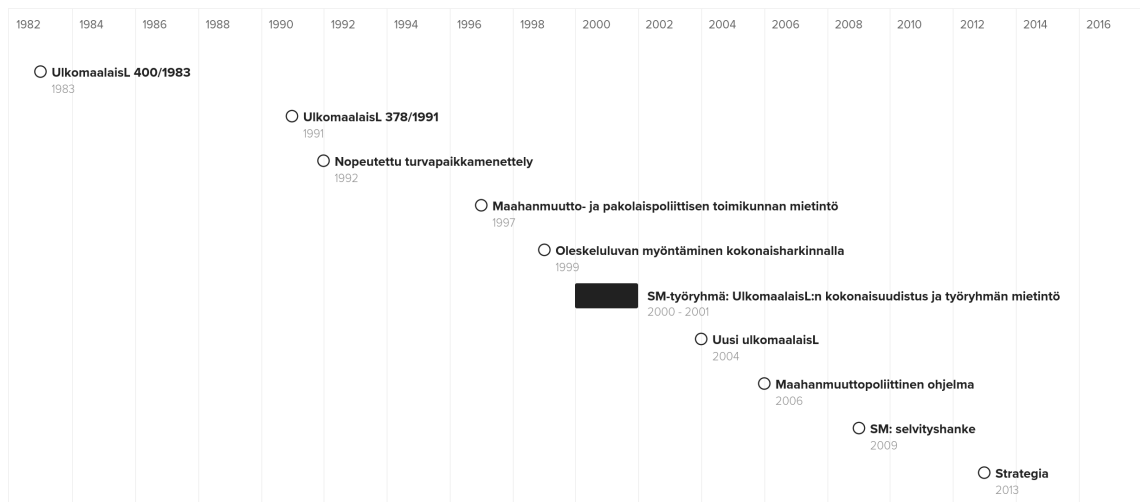
Matti Vanhasen hallitus laati vuonna 2006 maahanmuuttopoliittisen ohjelman, jonka
pääpaino oli työperusteisen maahanmuuton edistämisessä. Ohjelma ei tarttunut ongel-
miin, joita oli jo käsitelty julkisessa keskustelussa. Työperäinen maahanmuutto kolman-
sista maista oli kuitenkin vähäinen osa koko maahanmuutosta. Työperusteisen maa-
hanmuuton kehittäminen oli tavoite, josta oli vähiten poliittisia erimielisyyksiä. Vuonna
2009 Vanhasen hallituksen päätöksestä, sisäministeriö asetti selvityshankkeen. Taustalla
oli vuoden 2008 aikana tapahtunut voimakas nousu turvapaikkahakemusten määrissä.
Uusi tilanne muutti maahanmuuttopolitiikan tavoitteita. Uutena tavoitteena nähtiin veto-
tekijöiden karsiminen, jolla pyritään rajoittamaan ei-toivottua maahanmuuttoa. Maa-
hanmuuttopolitiikka alkoi siten jakaantua kahteen suuntaan. Yhtäältä on työperusteinen
maahanmuutto, jota kehitetään ja toisaalta on turvapaikkajärjestelmä, jonka kautta ol-
laan valmiita ottamaan vain sellaisia ihmisiä, jotka aidosti ovat kansainvälisen suojelun
tarpeessa. Esimerkiksi perheenyhdistäminen nähtiin osana turvapaikkapolitiikkaa ja sii-

³⁷ *Aer* 2016, s. 16-18.

³⁸ Sisäasiainministeriö 2001.

³⁹ *Aer* 2016, s. 18-19.

hen alettiin kohdistaa vetotekijöitä heikentäviä rajoituksia.⁴⁰ Kuvassa 1 on esitetty ulkomaalaislainsäädännön kehityskulkua vuodesta 1983 vuoteen 2013.



Kuva 1. Ulkomaalaislainsäädännön kehityksen keskeisiä käännekohtia, aikavälillä 1983-2013.

Vuonna 2013 hyväksyttiin strategia⁴¹, jossa keskeisessä asemassa on työperusteisen maahanmuuton edistäminen työvoiman parantamiseksi. Turvapaikkapolitiikan uudelleenarviointiin ei tällä erää nähty vastaavaa tarvetta kuin Vanhasen toisen hallituksen aikana. Vuonna 2010 tehdyt lainsäädäntömuutokset ilmeisesti koettiin riittäviksi. Vuoden 2015 aikana tapahtunut pakolaisten määrän voimakas kasvu johti siihen, että Juha Sipilän hallitus hyväksyi listauksen maahanmuuttopoliittisista toimenpiteistä ja myöhemmin turvapaikkapolitiittisen toimenpideohjelman.⁴² Turvapaikkapolitiikkaa tiukentavat toimenpiteet on toteutettu vuonna 2016 ulkomaalaislain muutoksilla, jotka koskivat humanitaarisen suojelun antamista, perheen yhdistämistä ja muutoksenhakua. Humanitaarisen suojelun perusteella ei enää myönnetä oleskelulupia. Vaatimusta perheenjäsenen turvatusta toimeentulosta on laajennettu kansainvälistä suojelua saaneiden perheen yhdistämisen edellytyksenä. Valitusaikoja hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa on lyhennetty.⁴³

Keskustelu nyt käynnissä olevasta lakihankkeesta ja yleisemmin maahanmuutosta ja turvapaikanhakijoista on käynyt vilkkaana viimeisten vuosien aikana. Sisäministeriön

⁴⁰ Aer 2016, s. 19-21.

⁴¹ Sisäasiainministeriö 2013.

⁴² Juha Sipilän hallituskaudella toteutettuja ulkomaalaislain muutoksia on käsitelty jo edeltävässä luvussa. Kokonaisuudessaan listaus on liitteessä 1.

⁴³ Aer 2016, s. 22.

lakihanke liittyy Lähi-idässä pitkään jatkuneisiin konflikteihin, joiden seurauksena turvapaikanhakijoiden määrät kasvoivat Euroopassa voimakkaasti vuonna 2015. Suomessa Maahanmuuttovirasto on tehnyt aiempiin vuosiin nähden moninkertaisen määrän päätöksiä. Rikoksiin syyllistyneiden ja yleiselle järjestykselle varallisten henkilöiden maasta poistamiseen liittyvä lakihanke on osa tilanteeseen reagointia ja Suomen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan kiristämistä. Muutosprosessi alkoi jo ennen syksyä 2015, mutta merkittävät tekijät siinä ovat olleet juuri kyseisen sisäministeriön hankkeen asettaminen ja Juha Sipilän hallituksen (08.12.2015) turvapaikkapolitiittinen toimenpideohjelma.⁴⁴

2.1.4. Lakihanke, sen taustavaikuttimet ja lainsäädännön kansainvälistyminen

Lainsäädännön kansainvälistyminen nostaa lainsäädäntötutkimuksen emeritusprofessori Jyrki Talan mukaan esiin ajatuksen sääntelyn vastaanottajavaltiosta. Tällä käsitteellä Tala kuvaa yksittäisen valtion asemaa tilanteessa, jossa se omaksuu muualla säädetyn sääntelyn osaksi omaa oikeusjärjestystään. Tässä tilanteessa valtiolta puuttuu mahdollisuus puuttua säännösten sisältöön omilla ratkaisuillaan. Käsitteellä on Talan mukaan aiemmin viitattu kehitysmaiden oikeudelliseen tilanteeseen, jossa ne on pakotetut omaksumaan kehittyneiden maiden ja kansainvälisten organisaatioiden vaatimuksia. Talan mukaan käsitteellä voitiin (vuonna 2005) kuvata myös esimerkiksi EU:n ja sen jäsenvaltioiden suhdetta.⁴⁵

Tämän lisäksi voidaan käsitettä käyttää kuvaamaan yleisesti kansallisvaltiota suhteessa maailmanpolitiikan prosesseihin ja muutosvoimiin. Pitkään jatkunut Lähi-idän kriisi on johtanut vuonna 2015 turvapaikanhakijoiden määrän voimakkaaseen kasvuun Euroopassa. Tämä on taas motivoinut muutosprosesseja kansallisissa viranomaisohjeistuksissa ja lainsäädännössä, mutta myös kansainvälisesti EU:n linjauksissa. Yksittäinen kansallisvaltio ei siten ole vain turvapaikanhakijoiden, vaan myös globaalien vaikutteiden ja muutosten vastaanottajavaltio. Tämä sinällään ei ole uusi ilmiö, mutta aiemmin vaikuttimena toimivat lähinnä globaali talous ja maailmanpolitiikka diplomatian tasolla, nyt lainsäädäntömuutoksiin ryhdytään, koska tuhannet ulkomaalaiset konkreettisesti saapuivat maahan. Tutkielma käsittelee rikoksiin syyllistyneiden ulkomaalaisten karkotuksia, eikä siten kysymys turvapaikanhakijoista suoranaisesti liity kyseiseen lakihankkeeseen tai opinnäytetyöhön. Eduskuntakeskustelussa ja julkisessa keskustelussa kuitenkin nämä asiat virheellisesti linkitetään. Jollain ajatuksen- tai tunnetasolla maahantu-

⁴⁴ Saarikkomäki, Oljakka, Vanto, Pirjatanniemi, Lavapuro & Alvesalo-Kuusi 2018, s.1.

⁴⁵ Tala 2005, s. 54.

lijoihin kriittisesti suhtautuvat yhdistävät nämä asiat herkästi samaksi ilmiöksi. Tästä näkökulmasta kyseinen lakihanke on myös reaktio turvapaikanhakijoiden määrän lisääntymiseen ja tähän ilmiöön liitettyyn yleiseen turvattomuuden kokemukseen, mikä peilautuu osassa poliittisia puheenvuoroja. Perusteluna siten lainsäädäntömuutokselle on pakottava tarve reagoida kansallisvaltion ulkopuoliseen ärsykkeeseen.

Tala kirjoittaakin yhtenä kansainvälistymisprosessin piirteenä sääntelyn oikeasta tai optimaalisesta tasosta. Tala viittaa käsitteellä kirjan julkaisemisaikaan (2005) käytyyn keskusteluun sääntelyn määrittymisestä yhä enemmän ylikansallisessa tilassa.⁴⁶ Sittemmin voidaan ajatella prosessin saavuttaneen ainakin jossain määrin EU:n osalta lakipisteensä, mikä selkeimmin kulminoitui Britannian Brexit-äänestykseen (2015). Vaikka Brexitissä ei sinällään ollut kyse vain ylikansallisista säädöksistä, kiteytyi asian ympärillä käyty keskustelu pääosin kysymyksiin kansallisesta itsemääräämisoikeudesta, maahanmuuttopolitiikasta ja taloudesta. Samoja kaikuja on kuultavissa myös keskusteluissa koskien maahanmuuttajia ja ulkomaalaisia Suomessa.

Talan mukaan kansainvälistyvä oikeudellinen sääntely pakottaa pohtimaan kysymystä sääntelyn hyväksyttävyydestä. Hänen mukaansa aiemmin perustuslaki määritteli lainsäätäjän toimivallan rajat ja sisällön. Sääntelyn hyväksyttävyys perustui edustukselliseen parlamentin valtaan. Sääntelyprosessin osana on perinteisesti kuultu myös eri intressitahoja ja julkista keskustelua. Nämä piirteet on nähty takeina sille, että kansalaiset pitävät lainsäädäntöä hyväksyttävänä.⁴⁷

Kansainvälistymiskehityksen myötä tätä osallistumiseen ja edustukselliseen periaatteen nojaavaa oikeutusta ei enää ole samassa määrin. Tutkielman aiheena olevan lakihankkeen näkökulmasta kyseinen kansainvälistymiseen liittyvä piirre ei kuitenkaan aktivoitu. Voidaan ajatella, että vaalien kautta valitut edustajat ja niiden enemmistö sekä hallitus tekevät juuri sellaista politiikkaa kuin enemmistö äänestäjistä on halunnut. Aikaa ennen turvapaikanhakijoiden määrän kasvua ja nykyistä hallitusohjelmaa (2015) oli juuri ulkomaalaislakiin tehty muutoksia (2013) koskien EU-oleskeluluvan saamisen helpottamista. Lakihanketta perusteltiin yhdenvertaisuudella ja maahanmuuttajien aseman tasavertaistamisena suhteessa kansalaisiin, mikä osaltaan nähtiin parantavan integroitumista suomalaiseen yhteiskuntaan. Tämän lisäksi kyseisessä hallituksen esityksessä

⁴⁶ Tala 2005, s. 55.

⁴⁷ Tala 2005, s. 56.

tuotiin perusteluissa esiin kyseisen lakimuutoksen tekninen luonne, koska kyseinen säädös oli EU-perusteinen ja siten implementoitava kansallisesti. Tätä taustaa vasten voidaan, perustellusti kysyä olivatko nämä niitä argumentointeja ja näkökulmia, jotka ovat sittemmin motivoineet osaa äänestäjistä seuraavissa eduskuntavaaleissa.⁴⁸

2.2. Tutkimuksen teoreettiset lähtökohdat

Rikos- ja turvallisuusperusteisen maasta poistamisen ilmiötä voidaan pyrkiä selittämään laajemman niin sanotun yleisen tai makroteorian näkökulmasta. Sosiologian makroteoriat ovat teoreettisia perinteitä, jotka jakautuvat lukemattomiin alateoriaperinteisiin ja keskenään kiisteleviinkin koulukuntiin. Jokaisella teoriasuuntauksella on omat enemmän tai vähemmän vakiintuneet käsitteenmäärittelynsä ja tulkintatapansa yhteiskunnallisista ilmiöistä. Seuraavaksi esitellään lyhyesti sosiologian kolme makroteoriaa ja tarkastellaan tutkimuksen teemaa niiden kautta.

Funktionalismi on teoreettinen näkökulma, joka perustuu ajatukseen, että sosiaalisia instituutioita ja niiden toimintaa voidaan parhaiten selittää niiden funktioiden kautta, eli kuinka instituutiot myötävaikuttavat yhteiskunnan tai yhteisön jatkuvuuteen.⁴⁹ Esimerkiksi lakihankkeen yhteiskunnallinen funktio ilmenee funktionalismin mukaan niissä rakenteissa, joita muutoksella pyritään ylläpitämään.

Funktionalismi perustuu normiteoriaan. Rakenteellista funktionalismia on perustellusti myös kritisoitu. Ensinnäkin teoriaa on pidetty epähistoriallisena. Teoria antaa selityksiä, sille, minkälaisia instituutioita nykyisessä yhteiskunnassa on, mutta ei sille miten ne ovat muodostuneet. Teoria ikään kuin antaa vahvistuksen vallitseville yhteiskunnallisille oloille ja perustelu kaikenlaisen yhteiskunnallisen muutoksen tarpeettomuutta. Toiseksi normiteorian valossa on vaikea ymmärtää yhteiskunnallisia ristiriitoja. Normiteoria kun lähtee siitä, että instituutiot perustuvat yhteisesti omaksuttuihin ja hyväksyttyihin normeihin. Normiteorian mukaan kaikki yhteiskunnalliset ryhmät hyväksyvät yhteisen yhteiskuntajärjestelmän. Normiteorian vastapainoksi kehittyi sittemmin niin sanottu konfliktiteoria.⁵⁰

⁴⁸ HE 29/2013 vp.

⁴⁹ *Giddens & Sutton 2017*, s. 999.

⁵⁰ *Sulkunen 1999*, s. 232-237.

Kuten funktionalismissa, myös konfliktiteoriassa painotetaan sosiaalisia rakenteita. Konfliktiteoreetikot kuitenkin hylkäävät ajatuksen konsensuksesta yhteiskunnallisista normeista. Sen sijaan konfliktiteoriassa korostetaan yhteiskunnallisten jakojen merkitystä, mikä tuo esiin kysymykset vallasta, epätasa-arvosta ja kilpailullisesta taistelusta. Konfliktiteoreetikot näkevät yhteiskunnan jakautuneena ryhmiin, jotka ajavat omaa etuaan. Konfliktiteoriassa tarkastellaan jännitteitä hallitsevan ryhmän ja vähempiosaisen välillä, ja pyritään ymmärtämään kuinka kontrollisuhteita muodostetaan ja ylläpidetään.⁵¹

Kolmas sosiologian niin sanotuista makroteorioista on symbolinen interaktionismi, jossa painotetaan symbolien ja kielen roolia inhimillisen kanssakäymisen ja vuorovaikutuksen ydinelementteinä. Symbolisessa interaktionismissa kieli ja sen sisältämät merkitykset ovat avainasemassa. Symbolista interaktionismia on kritisoitu siitä, että se tarkastellessaan vuorovaikutussuhteita jättää suuremmat yhteiskunnalliset rakenteet huomiotta.⁵²

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan rikos- ja turvallisuusperusteista karkottamista konfliktiteorian ja funktionalismin näkökulmasta. Varsinaiset tutkimuskysymykset on asetettu käyttäen hyväksi näiden teoriaperinteiden käsitteitä rakenne ja funktio.

Tutkimuksessa hyödynnetään käsitettä toiseuttaminen⁵³, joka on linkitettävissä konfliktiteorian näkemykseen yhteiskunnallisesta vallankäytöstä ja epätasa-arvosta. Toiseuttamisella tarkoitetaan erontekoja ”meidän” ja ”muiden” välille, mikä mahdollistaa samalla oman ryhmän identiteetin määrittelyn. Toiseuttamisen käsitettä voidaan periaatteessa tulkita myös symbolisen interaktionismin näkökulmasta, mutta silloin tutkimuskysymykset ja –asetelma olisivat toisenlaiset. Poliittinen päätöksenteko voidaan nähdä myös pyrkimyksenä pitää yllä vallitsevaa yhteiskuntajärjestystä, mikä sopii taas funktionalismin näkökulmaan. Tulosten tulkinnassa ja johtopäätöksissä pyritään kommentoimaan tehtyjä löydöksiä konfliktiteorian ja funktionalismin näkökulmista. Lisäksi rakenteen käsitettä hyödynnetään, tulkitsemalla Anthony Giddensin rakenteistumisteoriaa ja ontologioiden epävarmuuden käsitettä.

⁵¹ Giddens & Sutton 2017, s. 20.

⁵² Giddens & Sutton 2017, s. 22-24, 1017.

⁵³ kts. esim. toiseuden erilaisista määritelmistä Beauvoir 1949/2009; Said 1978/1985; Bauman 1990/1997; Lévi-Strauss 1955/1997.

Giddens on ehkä yksi tämän hetken arvostetuimmista sosiologeista ja yhteiskuntateoreetikoista⁵⁴. Giddensin rakenteistumisteoria perustuu käsitykseen kieltä käyttävän subjektin luonteesta. Giddensin mukaan rakenteistumisessa on kyse kahdensuuntaisesta prosessista, jossa me yksilöllisillä teoillamme muovaamme sosiaalista maailmaamme, mutta samalla olemme itse yhteiskunnan muovaamia. Giddensin mukaan yhteiskunnalliset järjestelmät uusinnetaan ajallisessa ja konkreettisessa yhteiskunnallisessa toiminnassa. Rakenteistumisteoria pyrkii yhdistämään sosiologian kaksi eri käsitteellistä suuntausta, yhtäältä kysymyksen yksilöstä ja toimijuudesta ja toisaalta sosiaalisista rakenteista.⁵⁵

Erottelujen tekeminen on välttämätön osa sääntöjen luomista. ”Poikkeavuus” muuttuu helposti itsestään selväksi, asiaksi jota ei osata kyseenalaistaa. ”Toiset” ovat erilaisia kuin ”me”. Vastakkainasettelulla luodaan kuvaa yhtenäiset rintamasta ”pahaa vastaan”. Anthony Giddensin kuvaaman ontologisen epävarmuuden voidaan ajatella osaltaan vahvistavan erotteluja meihin ja muihin. Käsitteellä Giddens tarkoittaa tilaa, jossa nykyihminen elää globalisaation myötä yksilökeskeisemmäksi muuttuneessa maailmassa. Yhteiskunnan moniarvoistumisen myötä vanhat perinteet ja traditiot ovat menettäneet merkitystään. Tämä mahdollistaa yksilöillä esimerkiksi individualistisempia elämäntapoja kuin aikaisemmin. Toisaalta muutos on tuonut mukanaan jatkuvan epävarmuuden. Valinnanmahdollisuuksiin arjessa saattavat vaikuttaa tapahtumat globaalissa taloudessa tai kansainvälisissä konflikteissa. Luottamuksen ja riskin käsitteet aktualisoituvat uudella tavalla ihmisten elämässä.⁵⁶ Turvallisuus rakentuu siten osaksi identiteettiä. Jyrkemällä erolla muihin tässä valintojen mahdollisuuksien ja -pakkojen maailmassa on yksilön keino luoda identiteetilleen turvallista perustaa.

Lisäksi kun kirjoitetaan maahanmuutosta, maassa oleskelusta, rikoksista ja karkotuksista, ei voida kriminologian saralla sivuuttaa niin sanotun liikkuvuuden kriminologian suuntausta. Sharon Pickering, Mary Bosworth ja Katja Franko Aas määrittelevät artikkelissaan liikkuvuuden kriminologiaa (criminology of mobility), tutkimussuuntaukseksi joka niin teoreettisesti kuin empiirisestikin pyrkii kuvaamaan maahanmuuton ja rikollisuuden yhteen kietoutumista. Kirjoittajien mukaan kriminologiset teoriat nostavat esiin

⁵⁴ Kotkas 2010, s. 89-90.

⁵⁵ Giddens & Sutton 2017, s. 89-90, 1017.

⁵⁶ Giddens & Sutton 2017, s. 145-146.

keskeisiä kysymyksiä yhteiskunnan perusteista ja moraalisisistä uskomuksista. Kirjoittajien mukaan se, kuinka yhteiskunta kohtelee rikollisia ja uhreja, kertoo laajemmin yhteiskunnallisista arvoista ja tavoitteista. Yhteiskuntien tavat määritellä rangaistukset ja poikkeavuus kuvaavat sosiaalista järjestystä ja solidaarisuutta.⁵⁷

Kirjoittajien mukaan perinteisesti kriminologiassa on keskitytty kansallisvaltioihin ja niiden kansalaisiin. Globalisaatio ja suuret liikkuvat ihmismassat (mass mobility) ovat kuitenkin haastaneet tämän asetelman. Siten uusi liikkuvuuden kriminologian tutkimusala on kiinnostunut kansalaisuuden, rodun, sukupuolen, etnisyyden ja maahanmuuton kontrollista. Liikkuvuuden kriminologian tutkimuskohteita ovat sisällyttämisen ja ulossulkemisen prosessit maan rajalla ja maiden sisällä. Nämä prosessit hyödyntävät rikosoikeusjärjestelmän, hallinto-oikeuden ja täytäntöönpanon keinoja, sekä lisäksi armeijan resursseja.⁵⁸

Kirjoittajat määrittelevät kolme itsenäistä tutkimussuuntausta, jotka ovat edeltäneet liikkuvuuden kriminologian syntyä. Ensimmäinen käsittelee kriminologista identiteetin tutkimusta (identity), toinen liikkuvuutta ja rajoja (mobility and border) ja kolmas globaalia maahanmuuton kontrollikoneistoa (global migration control industry). Määritellässään liikkuvuuden kriminologiaa, kirjoittajat kuvaavat eri tutkimusperinteitä. Yhtäältä liikkuvuuden kriminalisointia on tutkittu teoreettisesti ja osin empiirisesti, erityisesti etnografisin ja tilastollisin keinoin. Teoreettisia lähtökohtia ovat kirjoittajien mukaan käsitelleet sosiologian klassikot kuten esimerkiksi Georg Simmel. Tämän lisäksi kirjoittajat haluavat nostaa esiin teoriaperinteen, joka osaltaan on määrittänyt liikkuvuuden tutkimusta kriminologian alalla. Kirjoittajien mukaan nykyajan muuttoliikkeet liittyvät kolonialismin historiaan, ja siten on liikkuvuuden kriminologian osaltaan otettava kantaa kolonialismin jälkeiseen kriminologiaan (postcolonial criminology). Toinen merkityksellinen teoriaperinne liikkuvuuden kriminologian taustalla on kirjoittajien mukaan feministinen kriminologia, joka nosti tutkimuksen keskiöön sukupuolen. Tämän lisäksi feministinen kriminologia perehtyi metodologisiin kysymyksiin sekä haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien tutkimukseen. Nämä molemmat ovat olleet kirjoittajien mukaan merkityksellisiä näkökulmia liikkuvuuden tutkimukselle.⁵⁹

⁵⁷ Pickering, Bosworth & Aas 2014, s. 1; kts. myös esim. Aas 2012; Barker 2012.

⁵⁸ Pickering, Bosworth & Aas 2014, s. 2.

⁵⁹ Pickering, Bosworth & Aas 2014, s. 2, 4-6.

Kirjoittajat ovat edelleen eritelleet liikkuvuuden ja rajojen kriminologian perinteestä kolme erillistä tutkimussuuntausta. Rajoja on tutkittu ensinnäkin rikoksen tekopaikkana (location of offending). Toiseksi rajat toimivat viitekehyksenä ja määrittelyn keinona (framing device). Kolmanneksi valtioiden rajat ylittävä valvonta (transnational policing) nosti rajan käsitteen tutkimuksen keskiöön ja muotoutui liikkuvuuden kriminologiana tunnettu tutkimussuuntaus.⁶⁰

Tutkielman aiheena on rikoksiin syyllistyneiden ja turvallisuudelle vaarallisten karkotukset ja tutkimus paikantuu siten liikkuvuutta ja rajoja koskevaan perinteeseen. Tutkielma ammentaa liikkuvuuden kriminologian teoretisoinneista ja hyödyntää kvantitatiivisia tutkimusmenetelmiä. Tutkielma ei linkity suoranaisesti feministiseen kriminologiaan, muuten kuin hyödyntämällä sen kriittistä tutkimusotetta. Samoin voidaan todeta suhteessa post-koloniaaliseen kriminologiaan.

2.2.1. Ilmiö osana historiallista ja yhteiskunnallista kehitystä

Ulkomaalaisten oikeudellisen aseman lähtökohtana on normatiivien ero valtion kansalaisten ja ulkomaalaisten välillä. Valtion suvereniteettiin perustuva maahanmuuttokontrolli on kuitenkin melko myöhäinen oikeudellinen ilmiö ja se kehittyi vasta 1900-luvun aikana. Aikaisemmin liikkuvuus oli vapaampaa, eikä maahanmuuttoa säännelty. Toisaalta valtioiden maahanmuuttopolitiikkaa ei myöskään kansainvälisen oikeuden puolesta rajoitettu mitenkään.⁶¹

Ennen 1990-luvun alkua maahanmuutto Suomeen oli varsin vähäistä, ja erityisesti 1960- ja 1970-luvuilla maastamuutto oli yleisempää. Maastamuutto suuntautui pääasiassa Ruotsiin. Viimeisten vuosikymmenten aikana on kuitenkin tilanne muuttunut, ja ulkomaalaistaustaisten osuus Suomessa asuvista ihmisistä on lisääntynyt. Tilastokeskuksen mukaan vuoden 2015 lopussa Suomessa asui 339 000 syntyperältään ulkomaalaistaustaiseksi määriteltyä ihmistä, joista pääosa (84 %) oli ulkomailla syntyneitä ensimmäisen polven siirtolaisia. Yleisimpiä syntymämaita ovat Venäjä (mukaan lukien Neuvostoliitto) ja Viro. Näiden lisäksi Suomessa asuu huomattava joukko Ruotsista Suomeen muuttaneita, suomalaisille vanhemmille Ruotsissa syntyneitä lapsia.⁶²

⁶⁰ Pickering, Bosworth & Aas 2014, s. 7-9.

⁶¹ Aer 2016, s. 1-6.

⁶² Kivivuori, Aaltonen, Näsi, Suonpää & Danielsson 2018, s. 376-377; kts. tarkemmin esim. Suomen virallinen tilasto (SVT) 2018.

Maahanmuuton lisääntyä myös keskustelu ulkomaalaisten tekemistä (ja kokemista) rikoksista on kiihtynyt niin Suomessa kuin muissakin Pohjoismaissa. Aihetta käsittelevät kriminologiset tutkimukset ovat saaneet paljon mediahuomiota. Tutkimuksissa on havaittu, että Suomessa, samoin kuin muissa Pohjoismaissa ja monissa Euroopan maissa, maahanmuuttajat tekevät valtaväestöä enemmän rikoksia. Tämä ei kuitenkaan päde kaikkiin maahanmuuttajaryhmiin. Joidenkin maahanmuuttajaryhmien korkeampi rikollisuus selittyy väestörakenteella ja sosiaalisella huono-osaisuudella. Nämä seikat eivät kuitenkaan kokonaan selitä ryhmien välisiä eroja. Lisäksi tutkimusten mukaan erot rikollisuudessa eri lähtöalueilta tulleiden maahanmuuttajaryhmien välillä ovat suurempia kuin erot valtaväestön ja kaikkien maahanmuuttajien välillä. Kriminologisesti ei lähtökohtaisesti ole mielekästä siksi vertailla kantaväestöä ja maahanmuuttajia kokonaisina ryhminä. Suomessa poliisin tietoon tulleista rikollisuudesta suhteessa eniten rikoksia tekevät Afrikasta ja Lähi-idästä muuttaneiden maahanmuuttajien ryhmät. Maahanmuuton ja rikollisuuden yhteyden tutkiminen on kuitenkin vaikeaa. Tutkimuksen haasteina on esitetty populaation koon määrittämistä, taustamuuttajien luotettava mittaaminen ja kokonaisrikollisuuden mittaaminen. Nuorten maahanmuuttajien rikollisuutta selittää keskimääräistä heikompi vanhempien kontrolli sekä vapaa-ajan viettäminen kontrollin ulkopuolella. Toisaalta on huomion arvoista, että vaikka maahanmuuttajiin saattaa kohdistua valtaväestöä enemmän virallista kontrollia, poliisitilastoissa havaittua eroa rikollisuudessa ei voida selittää vain sillä.⁶³

Mitä tämä sitten tutkimusten valossa tarkalleen ottaen tarkoittaa? Jos liikenne rikoksia ei oteta huomioon, maahanmuuttajat olivat vuonna 2015 epäiltynä noin 13 000 rikoksesta, mikä tarkoittaa että noin 6 % rikoksista epäillyistä oli maahanmuuttajataustaisia. Kuusi prosenttia on kohtalaisen vähän, ottaen huomioon kuinka suurena turvallisuusriskinä juuri rikoksiin syyllistyneitä ulkomaalaisia yleisesti pidetään. On kuitenkin todettava, että kyseiset luvut suhteutettuna väestömäärään, tarkoittavat sitä, että maahanmuuttajat ovat viime vuosina tehneet noin 50 % enemmän rikoksia kuin valtaväestö. Suhteellinen ero näyttää kuitenkin vähentyneen viime vuosina. Tämä tarkoittaa, että vaikka maahanmuuttajien tekemien rikosten absoluuttinen määrä on kasvussa, suhteellinen määrä on laskenut. Tämä johtuu siitä, että maahanmuuttajien määrä on vastaavasti lisääntynyt.

⁶³ Kivivuori, Aaltonen, Näsi, Suonpää & Danielsson 2018, s. 377, 383-384.

Kaikki maahanmuuttajat eivät siis tee rikoksia, vaan nykyään suhteellisesti pienempi osuus kuin aiemmin.⁶⁴

Rikoksen uhriksi joutuvat ryhmät ovat pitkälti samoja kuin rikoksia tekevät. Niillä maahanmuuttajaryhmillä, joilla on muita korkeampi todennäköisyys tehdä rikoksia, on myös keskimääräistä suurempi riski joutua rikoksen uhriksi. Maahanmuuttajaryhmien välillä on myös eroja siinä, kehen heidän tekemänsä rikokset kohdistuvat. Vaikuttaakin siltä, että varsin huomattavaosa maahanmuuttajien poliisin tietoon tulleesta väkivallasta on etnisten vähemmistöjen keskinäistä väkivaltaa, erityisesti ryhmissä, joissa väkivalta-rikoksia tehdään paljon.⁶⁵

Jotkin maahanmuuttajaryhmät syyllistyvät siis toisia ryhmiä useammin rikoksiin, ja erot eri maahanmuuttajaryhmien välillä ovat suurempia kuin ero valtaväestön ja ulkomaalaisten välillä. Tutkimusten valossa voidaan sanoa, että suhteellisen pieni ulkomaalaistaustaisten joukko syyllistyy rikoksiin. Ulkomaalaislakia ja sen muutoksia ei siten voida perustella vain ulkomaalaisten suurella määrällä tai heidän aiheuttamallaan riskillä suomalaiselle yhteiskunnalle tai kansalaisten turvallisuudelle. Ulkomaalaislaissa ja sen kehityksessä läpi vuosikymmenten on kyse myös muista tekijöistä. Ulkomaalaislainsäädäntö on syntynyt osin reaktiona ihmisten lisääntyneeseen liikkuvuuteen, EU-lainsäädäntöön ja viimeisimpänä reaktiona alkujaan paikallisiin kriiseihin, jotka ovat aikaan saaneet turvapaikanhakijoiden määrän voimakkaan kasvun Euroopassa.

2.2.2. Yhteiskuntateoreettisia näkökulmia ulkomaalaislain kehitykseen

Ulkomaalaislain viimeaikaiset muutokset kuvastavat myös pyrkimystä hallita tiukemmin maahan tuloa, maassa oleskelua ja täällä työskentelyä. Turvallisuutta haetaan konkreettisista ja yksinkertaisista säännöstelyistä, vaikka epävarmuutta luovat ilmiöt ovat monimutkaisia ja vaikeasti hallittavia, kuten globaalin talouden heilahtelut tai sodankäynti Euroopan ulkopuolella. Yleisessä keskustelussa esitetään juuri maasta karkottamista ”ratkaisuna” ulkomaalaistaustaisten tekemään rikollisuuteen. Ongelman syyt ja juuret ovat kuitenkin syvemmällä. Teemaan liittyen on Anthony Giddens kirjoittanut ontologisesta epävarmuudesta. Käsitteellä Giddens tarkoittaa tilannetta, jossa valinnanmahdollisuudet ovat lisääntyneet yhteiskunnan moniarvoistumisen myötä. Samalla kuitenkin perinteet ja traditiot ovat menettäneet merkitystään. Muutos mahdollistaa yksi-

⁶⁴ Kivivuori, Aaltonen, Näsi, Suonpää & Danielsson 2018, s. 378; Niemi & Lehti 2016.

⁶⁵ Kivivuori, Aaltonen, Näsi, Suonpää & Danielsson 2018, s. 378-379; Lehti, Salmi, Aaltonen, Danielsson, Hinkkanen, Niemi, Sirén & Suonpää 2014, s. 65-72.

löille valinnanvapauden, mutta samalla tuo mukanaan myös jatkuvan epävarmuuden.⁶⁶ Tämä saattaa yhtäältä johtaa eri vähemmistöjen aseman paranemiseen yhteiskunnassa, kun erilaisille elämäntavoille on enemmän tilaa, mutta toisaalta myös osassa yhteiskuntaa pyrkimykseen kohti esimerkiksi perinteitä, selkeitä arvoja, sukupuolirooleja ja nationalismia. ”Rajat kiinni”- ja ”Irti EU:sta”-liikkeissä voi siten olla tulkittavissa tiettyä turvallisuushakuisuutta, jolla pyritään vastaamaan globalisaation mukanaan tuomiin epävarmuustekijöihin. Vastareaktiona yhteiskunnan moniarvoistumiseen rajojen sulkeminen on kuitenkin huono strategia. Globalisaatio kaikkine lieveilmiöineen ei ole torjuttavissa valtion rajat sulkemalla.

Giddensin rakenteistumisteoriassa yhteiskunta ymmärretään osaksi kaksisuuntaista prosessia, jossa yksilöt yhtäältä teoillaan muovaavat sosiaalista todellisuuttaan ja toisaalta ovat samalla sen samaisen sosiaalisen todellisuuden muovaamia itse. Giddensin mukaan näissä prosesseissa yhteiskunnalliset järjestelmät uusinnetaan.⁶⁷ Oivaltavasta rakenteistumisteoriasta huolimatta Giddens tarjoaa haasteen oikeustieteilijälle, joka haluaa soveltaa hänen yhteiskuntateoreettista ajattelua oikeuteen. Giddens ei nimittäin ole laajassa tuotannossaan käsitellyt juurikaan oikeuteen liittyviä teemoja. Toomas Kotkaksen mukaan tehtävä ei kuitenkaan ole mahdoton, sillä Giddens käyttää analyysissään käsitettä ”säännöt” (rules). Säännöt ovat Giddensin mukaan osa rakenteita. Giddens kuitenkin korostaa teoriassaan rakenteiden toimintaa mahdollistavaa ulottuvuutta ja siten samalla tekee pesäeroa funktionalismiin, jossa rakenteet nähdään lähinnä rajoittavan inhimillistä toimintaa. Giddensin rakenteistumisteoriaa onkin kritisoitu siitä, että se sivuuttaa yhteiskunnallisten rakenteiden rajoittavan vaikutuksen ja niihin liittyvän vallankäytön. Tähän Giddens on vastannut toteamalla, että arkipäivän säännöt ovat sosiaalisen systeemin kannalta usein tärkeämpiä kuin oikeudelliset säännöt. Hän ei kuitenkaan perustele väitettään. Giddensin rakenteistumisteoria liikkuu Kotkaksen mukaan niin yleisellä tasolla, ettei se mahdollista oikeudellisten sääntöjen ja instituutioiden tarkempaa analyysia. Sen sijaan teoriaa voidaan hyödyntää analysoitaessa oikeuden rakenteistumista, kuten on tehty esimerkiksi Kaarlo Tuorin ”oikeudellisen rakenteistumisen teoriassa”.⁶⁸

Giddensin rakenteistumisteorian ajatusmallia lainaten voidaan todeta, että kommentoimalla maahanmuuttoaiheista nettikeskustelua tai allekirjoittamalla kansalaisaloitteen voi

⁶⁶ Giddens & Sutton 2017, s. 145-146.

⁶⁷ Giddens & Sutton 2017, s. 89-90, 1017.

⁶⁸ Kotkas 2010, s. 93, 102, 106-117.

osaltaan edistää toisettamista. Toisaalta kansalaisaloitteet voidaan nähdä myös tapana tuoda julki yhteiskuntakritiikkiä. Suomalaista ulkomaalaislain kehitystä kuvaavatkin siten yhtäaikaaisesti vaikuttavat vastakkaiset trendit. Yhtäältä ulkomaalaislainsäädännön kehitykseen on vaikuttanut humanismi, toisaalta ulossulkemisen tavoite. Ulkomaalaislainsäädäntö on nähty osaksi vain hallinnollisena ongelmana, jolla manageroidaan ihmisryhmiä. Toisaalta on noussut rangaistuspopulismi ja sääntely on lisääntynyt ja samalla monimutkaistunut. Suomi, kuten muutkin Pohjoismaat nähdään tyypillisesti edistyksellisinä maina, jotka suojelevat demokratiaa ja ihmisoikeuksia keskeisimpinä arvoinaan. Tämä näennäisesti ideaali ja neutraali hallinto kätkee kuitenkin taakseen oikeusvaltioperiaatteen valikoivaa soveltamista.

Vanessa Barkerin mukaan demokratian paradoksi on se, että se kohtelee eri tavoin jäseniä ja ei-jäseniä. Siten demokratia itsessään rajoittaa liikkuvuutta. Demokratian käsitteeseen on Barkerin mukaan sisäänrakennettu luonnollistettu ajatus kansasta ja alueesta, mikä itsessään vahvistaa käsitystä, että kaikille ihmisille on määrätty paikat maailmankartalla. Barkerin mukaan tämä ajatusmalli on historiallisesti tuotettu prosesseissa, joissa kansa ja alue on linkitetty yhteen, kansallistettu ja demokratisoitu. Tällä on Barkerin mukaan luotu oikeutus jäsenten ja ei-jäsenten eriäville kohteluille.⁶⁹

Demokratioiden tulisi Barkerin mukaan paradoksaalisesti edistää tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta. Näiden periaatteiden tulisi erityisesti koskea rotua, uskontoa, sukupuolta, seksuaalista suuntautumista ja syntyperää. Tästä huolimatta demokratiat määrittävät laillisia hierarkioita, jotka koskevat ihmisten oikeuksia ja niiden suojelua. Barkerin mukaan erityisesti äänestysoikeuden rajaaminen ja mahdollisuus karkotuksiin, asettavat ihmisryhmät eriarvoisiin asemiin. Erityistapauksena Barker nostaa tekstissään esiin rikoksiin syyllistyneet ulkomaalaiset. Rikosoikeudellisen tuomion lisäksi heihin kohdistuu tietyin edellytyksin hallinnollisena seurauksena ja lisärangaistuksena maasta karkotus. Tämän mahdollistaa juuri heidän ei-kansalaisen status. Maan kansalaiset, jotka tekevät saman rikoksen, eivät voi joutua karkotetuiksi. Siten Barkerin mukaan juuri rikoksiin syyllistyneiden karkotukset ovat valtiovallan äärimmäisin muoto. Tämän lisäksi tulee huomioda, että EU:ssa jos henkilö karkotetaan jäsenmaasta, hänet karkotetaan

⁶⁹ Barker 2013, s. 245.

samalla kaikista 27:stä EU-maasta. Barkerin mukaan jotkut asiantuntijat näkevät tämän kaksoisrangaistuksena.⁷⁰

Tutkielman aiheena on lakihanke, joka pyrkii nopeuttamaan rikoksiin syyllistyneiden ja turvallisuudelle vaarallisten karkotusten täytäntöönpanoa. Siten Barkerin esiin nostama demokratian paradoksi yhtäältä tasa-arvon edistämisestä ja kiistämisestä toisilta, näyttää voivan hyvin myös Suomessa. Barkerin huomiot ja argumentit ovat oikeutettuja ja tarkkanäköisiä. Demokratian legitimoidut ja luonnollistetut toimintatavat eivät saa osakseen kritiikkiä yleisessä keskustelussa tai viranomaislähteissä. Oikeutus eriarvoiseen kohteluun otetaan annettuna ja itsestään selvänä, mikä osaltaan on juuri mahdollista Barkerin kuvaaman kansallisvaltioiden kehityskulun kautta.

Demokratia rajoittaa liikkuvuutta Barkerin mukaan myös määrittelemällä maahanmuuttopolitiikkaa. Esimerkkinä hän käyttää Ruotsia, jossa on pyritty tietoisesti yhtäältä edistämään työperäistä maahanmuuttoa ja toisaalta rajoittamaan turvapaikkapolitiikkaa.⁷¹ Myös Suomessa virallinen maahanmuutto-ohjelma asettaa tavoitteekseen lisätä työperäistä maahanmuuttoa. Pyrkimyksenä on monen muunkin länsimaan tavoin valikoida toivotut ainekset (koulutetut, varakkaat, ammatti-ihmiset), jotka voidaan nähdä positiivisena taloudellisena resurssina suomalaiselle yhteiskunnalle. Samaan aikaan niin sanottujen ei-toivottujen ainesten, eli turvapaikanhakijoiden ja muiden taloudellisesti ei-aktiivisten maahantuloa pyritään rajoittamaan ja heidän maasta poistamistaan nopeuttamaan ja helpottamaan.

Tämän lisäksi Barkerin mukaan demokraattisin keinoin pyritään rajoittamaan liikkuvuutta Ruotsissa erityisesti rikoksiin syyllistyneiden kohdalla. Esimerkkinä hän nostaa esiin Ruotsidemokraattien ehdottaman lakihankkeen, jonka keskeisenä sisältönä olisi velvoittaa rikosoikeudet arvioimaan rikostuomion antamisen yhteydessä myös karkotuspäätöstä. Lakihanketta perusteltiin muun ohessa asettamalla vastakkain rikoksiin syyllistyneen ulkomaalaisen siteet Ruotsiin ja toisaalta rikoksien uhrien oikeus koston.⁷² Saman sisältöinen lakialoite on annettu Suomessakin Perussuomalaisten toimesta (Lakialoite LA 31/2015).

⁷⁰ Barker 2013, s. 246.

⁷¹ Barker 2013, s. 246.

⁷² Barker 2013, s. 247.

Barkerin mukaan kriminalisointi (criminalization) saa lisäpainoarvon ulkomaalaisten eriarvoistamisessa, koska se mahdollistaa ja oikeuttaa ihmisten lajittelun eriarvoisiin ryhmiin. Samalla kriminalisointi auttaa demokratioita pääsemään yli, jos ei jopa legitimoimaan sisäiset periaatteelliset ristiriitansa ja epäjohtonmukaisuutensa.⁷³

Tutkimuksen teoriatausta on siten hyvin laaja-alainen ja sitä voisi perustellusti myös tästä kritisoida. Tavoitteena on kuitenkin tarkastella tutkittavaa ilmiötä eri näkökulmista ja mahdollisesti selvittää, mikä valituista näkökulmista parhaiten selittää kuvattavaa ilmiötä. Johtopäätöksissä tullaan arvioimaan tutkimusta kokonaisuutena ja tässä yhteydessä tuodaan esiin myös toteutetun tutkimuksen mahdollisia rajoitteita.

2.3. Aiempi tutkimus

Tämän luvun tavoitteena on esitellä aihetta käsittelevää kansainvälistä tutkimusta ja peilata omaa tutkimusaihetta kyseisten tutkimusten keskeisimpiin teoretisointeihin ja tuloksiin. Käsiteltävät tutkimukset kuuluvat laaja-alaisesti tulkittuna kaikki liikkuvuuden kriminologian alaan, jonka teoreettisia lähtökohtia ja tutkimusperinteitä käsiteltiin jo edeltävässä luvussa.

Käsiteltävät tutkimukset ovat valikoituneet suhteellisen tarkan rajauksen myötä. Ensinnäkin oltiin pääasiassa kiinnostuneita eurooppalaisista tutkimuksista. Tästä kriteeristä on tehty joitain myönnytyksiä. Katsaus sisältää artikkeleita koskien Australiaa ja Kanadaa. Maantieteellisen rajauksen taustalla vaikutti ajatus kohtalaisen yhtenevästä oikeuskulttuurista ja lainsäädännöstä. Aihetta käsittelevää tutkimusta on tehty paljon myös esimerkiksi Yhdysvalloissa, mutta Yhdysvaltojen maahanmuuttotilanne ja siihen liittyvät rikosoikeudelliset, hallinnolliset ja yhteiskunnalliset kysymykset ovat lähtökohdiltaan hyvin erilaisia, kuin mikä tilanne on Suomessa. Näistä syistä amerikkalainen tutkimusperinne rajattiin tarkastelun ulkopuolelle.

Toiseksi pyrittiin alkujaan rajaamaan katsauksen ulkopuolelle myös esimerkiksi turvapaikanhakijoita, laittomasti maassa oleskelevia ja pakolaisia koskevat tutkimukset, koska nämä ihmisryhmät eivät ole tutkimuksen aiheena olevan lakihankkeen kohteena. Kirjallisuushakuja tehtäessä havaittiin kuitenkin, että myös esimerkiksi turvapaikanhakijoita koskevissa tutkimuksissa oli sivuttu merkittävilta osin juuri tämänkin tutkimuksen

⁷³ Barker 2013, s. 248.

keskiössä olevia parlamentaarisia keskusteluja, ja että tulokset olivat tältä osin verrannollisia.

Kolmanneksi oltiin kiinnostuneita viime aikaisista tutkimuksista ja siten artikkelien läpikäynnissä painotus oli 2000-luvulla julkaistuissa tutkimuksissa. Selkeyden vuoksi eri teemoja käsittelevät tutkimukset on jaoteltu eri väliotsikoiden alle. Osin aiheet kuitenkin risteävät ja linkittyvät myös luvuista toiseen. Jokaisen käsitellyn teeman päätteeksi esitetään kokoavia päätelmiä tutkielman aiheen näkökulmasta.

2.3.1. Toiseuttaminen osana ”ulkomaalaisen” määrittelyä

Kansainvälisessä oikeudessa, kuten edellä on jo todettu, on aina hyväksytty kiistattomana tosiasiana, että suvereneilla valtioilla on omalla alueellaan oikeus säännöstellä ja kontrolloida ulkomaalaisten maahantuloa, oleskelua ja maasta karkotusta. Maahanmuutto lainsäädäntö on aina sisältänyt säädöksiä koskien ulkomaalaisten karkotuksia kansallisen turvallisuuden perusteella.⁷⁴ Globaalin maailman verkostot ja virtaukset tuovat kuitenkin esiin uudenlaisia sosiaalisia järjestelmiä ja ulossulkemisen muotoja. Samalla nämä uudet ilmiöt haastavat perinteiset käsitykset yhteiskunnasta, yhteisöstä, kulttuurista ja sosiaalisesta jäsenyydestä. Yhtä aikaa lisääntyvät vaatimukset globaalin liikkuvuuden kontrollista, mikä kokonaisuutena luo monimutkaisen vaikutusten verkoston kansallisvaltion ja niin sanotun maailman riskiyhteiskunnan (world risk society) välille.⁷⁵ Katja Franko Aasin mukaan juuri globaalien muutosten yhteydessä syntyy rajanvetoja entistä jyrkemmin meihin ja muihin. Diskurssi poikkeavista maahanmuuttajista (deviant immigrant) on Aasin mukaan poliittisten debattien ja median huomion keskiössä suurimmassa osassa länsimaita. Siten hänen mukaansa liikkuvuus ja toiseuttaminen ovat yhteydessä turvattomuuteen.⁷⁶

Kanadan maahanmuuttolainsäädäntöä koskevassa tutkimuksessa Suzanne Huot, Andrea Bobadilla, Antoine Baillard ja Debbie Laliberte Rudman selvittivät kuinka maahanmuuttajat toiseuttamisen keinoin sosiaalisesti suljetaan yhteiskunnasta. He hyödynsivät ajatuksellista viitekehystä⁷⁷, jossa neljä eri diskursiivista ja yleisesti käytettyä toiseuden määritelmää on eroteltavissa toisistaan. Ensinnäkin puhe uhista (invaasio, tulva, tartunta) luo perustan ja oikeutuksen säilöönoton (detention) käyttöönotolle. Toiseksi maa-

⁷⁴ Hasselberg 2014, s. 140.

⁷⁵ Aas 2007, s. 283.

⁷⁶ Aas 2007, s. 287-288.

⁷⁷ Grove and Zwi 2006.

hantulijoita kuvataan kutsumattomiksi vieraisiksi, jotka etuilevat jonossa. Tällä puheella luodaan erontekoja hyvien ja huonojen maahantulijoiden välille. Niihin, jotka kiltisti ”odottavat vuoroaan” ja niihin jotka käyttävät järjestelmää hyväksi. Kolmanneksi puheessa korostetaan vastaanottavan maan hyväntekijän roolia, mikä osaltaan kiistää maahantulijoiden toimijuuden ja pelkistää heidät toiminnan kohteiksi, objekteiksi. Neljänneksi puheessa korostetaan maahantulijoiden aiheuttamaa kohtuutonta painetta yhteiskunnan resursseille.⁷⁸ Kyseisessä tutkimuksessa todettiin, että virallislähteissä turvapaikanhakijat määriteltiin uhaksi taloudelle, kansalliselle turvallisuudelle ja pakolaisjärjestelmän loukkaamattomuudelle, jota Kanada on aiemmin pitänyt suuressa arvossa. Tutkijat tuovat artikkelissaan esiin myös huolen siitä, kuinka virallislähteissä esiintyvä turvapaikanhakijoiden toiseuttaminen vaikuttaa pitkällä aikavälillä mahdollisesti yleiseen mielipiteeseen ja asenneilmapiiriin.⁷⁹

Grag Martin on tutkinut turvapaikanhakijoihin Australiassa liitettyjä moraalipaniikkeja (moral panic)⁸⁰. Käsitteellä Martin tarkoittaa paniikkia, johon sisältyy voimakas moraalinen dimensio ja joka liittyy yleisesti jaettuihin arvoihin, ja joita jokin poikkeava ryhmä uhkaa. Hänen mukaansa vaalit ovat otollista aikaa moraalipaniikkien lietsontaan, koska vaalit ovat sosiaalisen, taloudellisen ja moraalisen järjestyksen muutostiloja. Tällaiset epävarmat ajat luovat Martinin mukaan hedelmälliset olosuhteet moraalipaniikeille, joilla on taipumus löytää resonanssia yleisessä huolessa ja levottomuudessa, mitä jokin tietty ilmiö aiheuttaa. Moraalipaniikissa hyödynnetään toiseuttamisen keinoja. Australian tapauksessa venepakolaiset epäinhimillistetään pelottelemalla tilastoilla, sen sijaan että heidät nähtäisiin Martinin mukaan ihmisinä, kasvoina, elämäntarinoina omina huolineen ja toiveineen. Tähän liitettynä normalisoidaan Martinin mukaan moraalipaniikkien puheessa kielikuvat venepakolaisista tulvina, aaltona ja vuorovesinä. Samalla kielikuvilla liioitellaan ilmiön kokoa. Australian puhe laittomista siirtolaisista on kuitenkin Martinin mukaan hyvin kaksinaismoralistista, sillä suurin yksittäinen ryhmä joka oleskelee Australiassa luvatta ovat Britannian kansalaisia. Heidä kohtaan ei kuitenkaan lietsota moraalista paniikkia, vaan uhan aiheuttavat ”toiset” ulkomaalaiset.⁸¹

⁷⁸ Huot, Bobadilla, Bailliard & Rudman 2015, s. 133.

⁷⁹ Huot, Bobadilla, Bailliard & Rudman 2015, s. 140-141.

⁸⁰ Cohen 1972.

⁸¹ Martin 2015, s. 308-309, 314, 319.

Ines Hasselberg on Britanniaa koskevassa tutkimuksessaan selvittänyt, kuinka ulkomalaiset rikoksen tekijät nykyään nähdään turvallisuushkana kansallisvaltiolle. Antropologisella tutkimusotteella Hasselberg on selvittänyt diskursseja ja käytäntöjä, jotka määrittävät maahanmuuttajien arkea. Hasselbergin mukaan turvallisuushkakuvat ja valtion kontrolli vaikuttavat maahanmuuttajien omakuvaan. Tämä prosessi kulminoituu Hasselbergin mukaan tutkintavankeudessa, mikä tekee maahantulijoista kansan silmissä laittomia, ei-toivottuja ja vaarallisia. Tämä johtaa siihen, että henkilöt, jotka hakevat suojelua, ovatkin valtion ja kansalaisten mielestä niitä joilta pitää suojautua.⁸²

Liikkuvuuden kriminologiassa ”toiseuden” käsite on keskeinen. Tutkimusaiheen määrittely ilman sitä on haasteellista. On lähes mahdotonta määritellä ”rajoja”, jos ei samalla määritellä ”toiseutta”. Tämän tutkimuksen kannalta ovat edellä esitellyistä tutkimuksista erityisesti mielenkiintoisia Aasin diskurssi poikkeavista maahanmuuttajista poliittisten debattien keskiössä⁸³ sekä Huotin, Bobadillan, Baillardin ja Rudmanin huomiot uhkakuvista ja yhteiskunnan resursseista⁸⁴. Myös Martinin huomiot moraalipaniikeista ja kaksinaismoralistisesta suhtautumisesta maahantulijoihin⁸⁵, saattavat soveltua hyvin myös tämän tutkimuksen tulosten tulkinnan apuvälineiksi.

2.3.2. Maahanmuuttajat poliittisessa keskustelussa

Anniken Hagelund on tutkinut väistökirjassaan poliittisia maahanmuuttoon liittyviä diskursseja Norjassa ajanjaksolla 1970-2002. Hän käyttää käsitettä ”decency”, jonka voi kääntää soveliaisuudeksi tai kunnollisuudeksi. Hagelundin mukaan soveliaisuudella oli analysoidussa aineistossa kaksi ulottuvuutta. Ensinnäkin sillä viitattiin poliittiseen korrektiuteen maahanmuuttokeskusteluissa. Ei pidetty sopivana käydä poliittista diskursssia avoimen rasistisilla tai syrjivillä argumenteilla. Sen sijaan poliittiseen kielenkäyttöön kehittyi ulkoisesti neutraaleja fraaseja ja kielikuvia, joita voitiin käyttää leimautumatta rasistiksi. Kuitenkin niin fraasien käyttäjät kuin kuulijatkin tiedostivat ajatuspohjan niiden taustalla. Toiseksi soveliaisuus ja kunnollisuus näkyi aineistossa puhuttaessa itse maahanmuuttajista. Kunnollisuus liitettiin siihen, mitä maahanmuuttajilta odotettiin. Heidän käytökseen ja olemiseen liitettiin diskursseissa vaatimus kunnollisuudesta, joka sai moraalisen ulottuvuuden. Erityisesti tätä keskustelua käytiin integraatio-käsitteen

⁸² Hasselberg 2014, s. 150.

⁸³ Aas 2007, s. 287-288.

⁸⁴ Huot, Bobadilla, Bailliard & Rudman 2015, s. 140-141.

⁸⁵ Martin 2015, s. 308-309, 314, 319.

ympärillä. Maahanmuuttajilla oli poliittisten diskurssien mukaan kärjistettynä kunnollisuuden nimissä moraalinen velvollisuus integroitua norjalaiseen yhteiskuntaan.⁸⁶

Siten Hagelundin mukaan kysymyksenasettelu, joka on liittynyt maahanmuuttoon tarkastellun 30 vuoden aikana, ei liittynyt vain hallinnolliseen sääntelyyn, vaan problematisointi sai moraalisia ja eettisiä ulottuvuuksia. Hagelundin mukaan tämä ei sinällään tarkoita, että maahanmuuttokysymykset olisivat moraalifilosofisia kysymyksiä, vaan että niistä keskustellaan moraalisesti latautuneilla käsitteillä. Maahanmuuttopolitiikkaa ei siksi Hagelundin mukaan voi ymmärtää vain kulujen, hyötyjen ja intressien näkökulmasta.⁸⁷

Rachel Kronick ja Cécile Rousseau tutkivat artikkelissaan turvapaikanhakijoiden de-legitimaatiota ja legitimaatiota parlamentaarisisissa väittelyissä koskien lapsien tutkintavankeutta ja säilöönottoa (detention) Kanadassa. Kirjoittajat määrittelevät tutkimuksensa teoreettiset lähtökohdat seuraavasti. Ensinnäkin kirjoittajien mukaan turvapaikanhakijoiden ja maahanmuuttajien de-legitimaatio ja legitimaatio prosessissa on kyse sosiaalisesta, poliittisesta ja historiallisesta ilmiöstä, joka suoraan vaikuttaa tutkintavankeuden järjestämiseen ja käytäntöihin. Toiseksi kirjoittajat nostavat esiin kanadalaisten mielipiteet laittomiksi määritellyistä maahantulijoista. Kirjoittajien mukaan yleinen mielipide seurailee julkista aiheesta käytyä diskurssia. Tässä diskurssissa ovat merkittävässä roolissa valtavirtamediat, jotka esittävät saapujat negatiivisessa valossa. Laiton maahantulo esitetään kriisinä, joka uhkaa kanadalaisia ja hyvinvointivaltiota. Kolmanneksi kirjoittajat esittävät, että diskurssissa maahanmuutosta on keskeiseen asemaan noussut linkitys rikoksen ja turvallisuuden välillä. Näiden käsitteiden yhteyttä käytetään kirjoittajien mukaan hyväksi tasoitettaessa tietä kohti käytäntöjä ja toimintamalleja, jotka mahdollistavat rajavalvonnan lisäämisen ja maahanmuuton rangaistavuuden. Tällä he viittaavat vastaanottokeskuksiin ja tutkintavankeuteen.⁸⁸

Kyseisen tutkimuksen mukaan parlamentaarisisessa diskurssissa asetettiin vastakkain turvapaikanhakijoiden tarpeet ja kanadalaisten ”kaikkein heikoimmassa asemassa olevat”. Siten diskurssissa esitettyjen väittämien mukaan turvapaikanhakijoiden tutkintavankeus oli kohtuullinen ratkaisu, koska heillä ei ollut oikeutta kanadalaisille kuuluviin etuoike-

⁸⁶ Hagelund 2003, s. 250-270.

⁸⁷ Hagelund 2003, s. 251.

⁸⁸ Kronick & Rousseau 2015, s. 544, 547.

uksiin kuten julkiseen terveydenhuoltoon. Tämän argumentin perusteluissa ei tutkijoiden mukaan vedottu auktoriteettiin, kuten ihmisoikeuksiin, vaan rationalisointiin. Siten legitimaatio perustui ”näin on aina ollut”-totuuteen. Tämä oli mahdollista määrittelemällä uudelleen oikeudet etuoikeuksina, jotka tulisivat Kanadalle ja veronmaksajille kalliiksi.⁸⁹

Toiseksi tutkimuksen mukaan parlamentaarisessa diskurssissa turvapaikanhakijat muuttuvat laittomiksi maahanmuuttajiksi, jotka uhkaavat Kanadan valtiota ja kanadalaisten oikeutta turvallisuuteen. Tämän argumentin perusteluissa kanadalaisten oikeudet ovat etusijalla, ja ”rikollisten” oikeudet jätetään huomiotta. Tutkijat huomasivat, että tässä argumentaatiossa virheellisesti sekoittuivat ihmissalakuljettajat ja turvapaikanhakijat samaksi laittoman ilmiön kategoriaksi. Käsitteiden sekoittamista käytettiin retorisenä keinona tuoda esiin uhkaa. Tämän argumentin perusteluissa ihmisoikeuksien käsite on käännetty pääläelleen riskin viitekehyksen avulla: Kansan oikeudet ovat vaarantuneet, eivät niiden, jotka hakevat turvapaikkaa ja joutuvat mahdollisesti tutkintavankeuteen.⁹⁰

Tutkimuksen mukaan argumenteissa sovellettiin eräänlaista käänteistä logiikkaa, mikä mahdollisti oikeuksien uudelleen määrittelyn. Tämän käänteisen logiikan tuloksena turvaa ja suojelua tarvitsivat maa, sen rajat ja kansalaiset, eivät turvapaikanhakijat. Argumenteissa nostettiin esiin, että ensisijaista ja tärkeintä ovat suvereenin valtion oikeudet. Tässä viitekehyksessä tutkintavankeus näyttäytyy järkevänä, kohtuullisena ja rationaalisena ratkaisuna. Sen lisäksi, että argumenteissa tutkimuksen mukaan priorisoitiin valtion oikeuksia, niissä myös vähäteltiin ja kiistettiin maahanmuuttajien oikeudet oikeuksiin. Kriminalisoinnin myötä turvapaikanhakijat näyttäytyvät argumenteissa oikeudettomina.⁹¹

Tarkasteltaessa rikos- ja turvallisuusperusteisia karkotuksia ovat edellä esitetyistä näkökulmista erityisesti Hagelundin huomiot parlamentaarisen keskustelukulttuurista⁹² piirteistä merkityksellisiä. Hagelundin mukaan on kehittynyt oma poliittinen puhetapansa keskusteltaessa maahanmuuttajista ja ulkomaalaisista. Tämän lisäksi voidaan pitää Kronickin ja Rousseun esittämiä tutkimustuloksia varsin perusteltuina näkökulmina myös

⁸⁹ Kronick & Rousseau 2015, s. 552.

⁹⁰ Kronick & Rousseau 2015, s. 553.

⁹¹ Kronick & Rousseau 2015, s. 554.

⁹² Hagelund 2003, s. 251.

tämän tutkimuksen kannalta. Erityisesti heidän huomionsa koskien argumenttien perusteluja, joissa ei vedottu auktoriteetteihin, kuten kansainväliseen lakiin. Tämän lisäksi mielenkiintoinen piirre heidän tutkimassaan parlamentaarisessa keskustelussa oli, että eri ihmisryhmät, kuten pakolaiset, turvapaikanhakijat ja laittomasti maassa olevat, kaikki sekoitettiin samaksi rikollisten ryhmäksi, millä perusteltiin uhkakuvia.⁹³

2.3.3. Rikosperusteiset karkotukset ja arvoyhteisö

Karkotuksia ja säilöönottoja Englannissa ja Walesissa käsittelevässä artikkelissaan Mary Bosworth tuo esiin ongelman, joka on käymässä yhä ilmeisemmäksi Britanniassa. Karkotuspäätöksiä tehdään kiihtyvää tahtia, mutta näitä karkotuksia ei ole mahdollista panna täytäntöön, johtuen joko vastaanottajamaan olosuhteista tai kyseisen maan haluttomuudesta ottaa karkotettava rikoksesta tuomittu henkilö vastaan. Ongelmalliseksi ovat muodostuneet tapaukset, joissa vastaanottaja maa kieltäytyy antamasta matkustusasiakirjoja rikosperusteisesti karkotettavalle. Koska tarvittavia asiakirjoja ei siten ole, ei kyseisiä henkilöitä voida poistaa maasta ja he saavat tilapäisen oleskeluluvan ja jäävät odottamaan karkotusta, Britanniassa tyypillisesti säilöönnotettuina. Tästä seuraa, että maassa on kasvava joukko henkilöitä vankiloissa ja muissa laitoksissa, vailla tarkkaa määräaika tai tietoa tulevasta. Koska vastaanottajamaat tyypillisesti kiistävät henkilön kansalaisuuden, jäävät he ikään kuin väliinputoajina järjestelmän armoille. Rikostausta kun estää brittien kansalaisuuden saamisen.⁹⁴

Rikoksiin syyllistyneiden karkotuksilla voidaan nähdä myös yhteiskunnallinen tehtävä. Karkotus lujittaa Matthew J. Gibneyn mukaan yhteisön jäsenten yhtenäisyyttä (unity of membership) ja kansalaisuuden käytännöllistä merkitystä (practical significance of citizenship). Gibneyn mukaan samalla kun karkotuksessa rangaistaan perimmäisten normien rikkojaa, karkotus vahvistaa kansalaisten yhteisön arvoja. Nykyajan valtiot eivät kuvaa itseään vain joukoksi ihmisiä, jotka ovat sattumalta syntyneet samalla alueella. Valtiot näkevät itsensä arvoyhteisöinä (community of values), joissa ihmiset jakavat yhteiset periaatteet ja uskomukset⁹⁵. Karkotus ja erityisesti rikosperusteiset karkotukset vahvistavat Gibneyn mukaan näitä arvoja. Karkotus ensinnäkin vahvistaa sosiaalista yhtenäisyyttä ja toiseksi varmistaa kansalle, että maahanmuuttoon suhtaudutaan vakavasti ja

⁹³ *Kronick & Rousseau 2015*, s. 552-553.

⁹⁴ *Bosworth 2011*, s. 1, 20-22.

⁹⁵ *Honig 2003*.

että sitä hallinnoidaan tavalla, joka hyödyttää kansalaisia. Lisäksi Gibneyn mukaan karkotus korostaa kansalaisille itse kansalaisuuden arvoa, sillä se estää karkotuksen.⁹⁶

Gibneyn esittämä ajatus karkotusten roolista, voidaan sanoa jopa niiden tehtävästä, yhteiskunnassa sopii hyvin tämän tutkielman kysymyksen asetteluun. Tavoitteena on tutkia, mikä on maasta poistamisen yhteiskunnallinen funktio. Kuten edellä Bosworth toi esiin, liittyy karkotuksiin myös suuria käytännön ongelmia. Keino ei siten ole tehokas tai toimiva. Voidaankin perustellusti kysyä, voiko käsiteltävällä lakihankkeella olla niitä vaikutuksia kuin mitä siltä odotetaan? Onko tosiasiallisesti mahdollista nopeuttaa joidenkin henkilöiden maasta poistamista vain lyhentämällä (ja monimutkaistamalla) hallinnollista prosessia?

2.3.4. Jäsenyys, kansalaisuus ja hyvinvointivaltio

Katja Franko Aasin mukaan Euroopassa rangaistusasetteiden jyrkentyminen erityisesti koskien ei-kansalaisia, liittyy nationalismin uuteen nousuun. Karkotus ja maahantulo-kielto elvyttävät osaltaan Aasin mukaan kansallisvaltiota ja samalla vahvistavat sen auktoriteettiasemaa. Kun kansallinen identiteetti on uhattuna globalisoituvassa maailmassa, toimii rajanveto kansalaisten ja muiden välillä varmana poliittisena astinlautana kohti julkista näkyvyyttä ja äänestäjien suosiota. Aas on tutkimuksessaan tarkastellut ilmiötä Norjassa. Hänen mukaansa Norja nähdään yleisesti yhtenä maailman varakkaimmista ja vakaimmista hyvinvointivaltioista. Siten Aasin mukaan kriminaalipolitiikan ja ulkomaalaislainsäädännön yhteen linkittäminen ei ole perusteltavissa vain heikolla suvereniteetilla. Aasin mukaan karkotuksilla on toinen merkitys. Se luo ja uudistaa jäsenyyttä. Karkotus on väline tai keino puolustaa ja edistää kansallismielisesti määritellyn väestön hyvinvointia. Karkotukset ovat keino pitää järjestelmän ulkopuolella ne, jotka vaarantavat hyvinvointijärjestelmän kestävyys ja rajalliset resurssit. Aas kysyykin, voidaanko enää edes perustellusti puhua sallivista ja suvaitsevaisista Pohjoismaista, kun tarkastellaan ulkoalaislainsäädäntöä.⁹⁷

Aasin mukaan kansallisen ja globaalin yhteen kietoutuminen ja sen myötä syntyneet rajanvetojen käytännöt ovat perimmiltään seurausta globaalista epätasa-arvosta ja Pohjoismaiden kyvystä muuttaa tämä epätasa-arvokysymykseksi rikollisuudesta ja laittomuudesta. Pyrkimyksistä huolimatta rajanvedot kansalaisten, jäsenten ja muiden välillä eivät ole enää Aasin mukaan selkeitä. Hänen mukaansa eronteko sisäisen ja ulkoisen,

⁹⁶ Gibney 2013, s. 219.

⁹⁷ Aas 2014, s. 533-536.

kotimaisen ja vieraan välillä ovat hämärtyneet. Tällä hän viittaa muun muassa turvallisuuden käsitteeseen. Rajojen turvallisuus ei ole vain ulkoista vaan myös sisäistä turvallisuutta.⁹⁸

Mary Bosworthin ja Mhairi Guildin mukaan maahanmuuton kriminalisointi vahvistaa turvallisuutta. He tarkastelivat Britannian ulkomaalaislainsäädännön ja kriminaalipoliitiikan ympärillä käytyjä diskursseja ja havaitsivat, että ankara ja pelokas retoriikka toimi keinona vastustaa maahanmuuttoa. Hallinnollinen puhe, lainsäädäntö ja menettelytavat konstruoivat heidän mukaansa ulkomaalaisissa nähtyä riskiä, jota peilataan rikoksen käsitteen kautta. Diskursseissa asetetaan vastakkain rikokseen syyllistynyt ulkomaalainen ja lakia noudattava kansalainen. Heidän mukaansa tällainen diskurssi ei rajoitu vain Britanniaan.⁹⁹

Tämä asetelma tulee esiin myös Thomas Ugelvikin tutkimuksessa. Hän on tutkinut hyvinvointivaltion käytäntöjä suhteessa ulkomaalaisiin Norjassa. Hänen mukaansa Skandinaviassa yleisesti on korkea luottamus päätöksentekijöihin, viranomaisiin ja valtion instituutioihin. Skandinaavit uskovat yleisesti viranomaisten hoitavan heidän asioitaan parhaalla mahdollisella tavalla. Samalla on hyvinvointivaltio takaa oikeuksia ja resursseja kansalaisilleen, se rajaa niitä ulkomaalaisilta. Lisäksi hyvinvointivaltion näkökulmasta eri ulkomaalaiset ovat oikeutettuja erilaisiin etuuksiin ja oikeuksiin. Siten hyvinvointivaltio ei olekaan salliva ja ketään syrjimätön, vaan rakentuu juuri eronteille. Hyvinvointivaltio luo hierarkioita arvokkaiden ja arvottomien köyhien välille (worthy and unworthy needy).¹⁰⁰

Huomionarvoista lisäksi on, että samalla kun turvapaikanhakijat saavat aikaan kokonaisia kansanliikkeitä ja varsinaista aktivismiakin, ei rikosperusteisesti karkotettaville löydy samalla tavoin ymmärrystä tai puolustajia. Näyttäisi siltä, että poikki poliittisen kentän ja yhteiskunnan laajemminkin, vallitsee vaiettu konsensus rikosperusteisten karkotusten oikeutuksesta. Nyky-yhteiskunnassa hiljaisesti sivuutetaan käytäntöön liittyvät sisäiset ja periaatteelliset ristiriitaisuudet.¹⁰¹

⁹⁸ Aas 2013, s. 34-36.

⁹⁹ Bosworth & Guild 2008, s. 714-715.

¹⁰⁰ Ugelvik 2013, s. 183, 195-196.

¹⁰¹ Aas 2014; Bosworth 2011; Gibney 2013.

3 KEHITYSKULKU SISÄMINISTERIÖN SÄÄDÖSVALMISTELU-HANKKEEKSI

3.1. Lakihankkeen esittely

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strategisessa ohjelmassa (29.5.2015) esitetään, että rikoksen uusijoiden ja yleiselle järjestyksellä vaarallisten henkilöiden maasta poistamista nopeutettaisiin.¹⁰² Sisäministeriö on syksyllä 2015 asettanut hankkeen (SM045:00/2015) valmistelevaan asiaa. ”Rikoksiin syyllistyneiden ja yleiselle järjestykselle vaarallisten henkilöiden maasta poistaminen” –hankkeessa on sen esittelyn mukaan tarkoitus selvittää, mitä ongelmia liittyy maasta poistamiseen kun kyse on rikoksiin syyllistyneistä ja yleiselle järjestykselle vaarallisista henkilöistä. Tarkoituksena on lisäksi selvittää voimassa olevaa lainsäädäntöä, viranomaisohjeita, käytäntöjä ja valmistella tarvittavat lainsäädäntömuutokset. Hanketta on valmisteltu virkamiestyönä ja työryhmäyhteistyössä, johon ovat osallistuneet edustajat sisäministeriön poliisiosastolta, Poliisihallituksesta ja Maahanmuuttovirastosta. Hankkeen toimikausi oli alkujaan 24.9.2015–31.12.2016 mutta sitä pidennettiin 30.04.2018 asti. Hankkeessa laadittu kaksi luonnosta hallituksen esityksiksi (5.7.2017 ja 27.11.2017) ja näistä molemmista on järjestetty lausuntokierrokset (6.7.-25.8.2017 ja 29.11.-29.12.2017). Lausuntokierroksilla annettiin yhteensä 34 lausuntoa. Hallituksen esitys HE 24/2018 eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta annettiin eduskunnalle 28.3.2018. Eduskunnan lähetekeskustelussa 4.4.2018 käytettiin yhteensä 21 puheenvuoroa ja asia lähetettiin hallintovaliokuntaan, jolle perustuslakivaliokunnan on annettava lausunto. Perustuslakivaliokunta on päättänyt järjestää asiasta asiantuntijakuulemisen. Tässä tutkielmassa keskitytään tarkastelemaan lausuntokierroksilla annettuja lausuntoja ja lähetekeskustelussa käytettyjä puheenvuoroja. Aikataulullisista syistä ei perustuslakivaliokunnan lausuntoa tai hallintovaliokunnan mietintöjä ja näitä seuraavia eduskuntakeskusteluja jäädä odottamaan.¹⁰³

3.2. Aiheen käsittely eduskunnassa ennen kyseistä lakihanketta

Ennen kyseistä lakihanketta on aihetta käsitelty lukuisia kertoja eduskunnassa. Aiheesta on esitetty yhteensä neljä kirjallista kysymystä ja tehty kaksi lakialoitetta. Näiden lisäksi

¹⁰² Pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelma 29.05.2015, s. 38.

¹⁰³ kts. tarkemmin esim. Eduskunta 2018; Sisäministeriö 2015.

on tehty kansalaisaloite.¹⁰⁴ Teemaan liittyen on myös Adressit.com -sivustolla kaksi adressia allekirjoitettavina.¹⁰⁵

Kirjallisia kysymyksiä ovat tehneet vuonna 2012 Teuvo Hakkarainen (Perussuomalaiset), Jussi Niinistö (Perussuomalaiset), Markku Mäntymaa (Kokoomus) ja vuonna 2015 James Hirvisaari (Muutos 2011).¹⁰⁶

Teuvo Hakkaraisen tekemässä kirjallisessa kysymyksessä eritellään ulkomaalaisten rikoksiin syylistyneiden karkotuksiin liittyviä ongelmia yksittäistapauksen avulla. Kysymyksen pohjustuksessa tuotiin esiin muun muassa maiden kahdenväliset neuvottelut ja Suomen mahdollisuus käyttää kehitysapua neuvotteluvalttina. Sisäministeri Päivi Räsänen on vastauksessaan tuonut esiin syitä miksi karkotus ei aina ole mahdollista. Hän mainitsee esimerkkinä tilanteen, jossa vastaanottava valtio kieltäytyy antamasta kansalaiselleen matkustusasiakirjoja, mikä tosiasiallisesti on kansainvälisen oikeuden vastaista, mutta käytännössä johtaa siihen, ettei henkilöä voida karkottaa. Räsänen korostaa EU-tason sopimuksia henkilöiden karkotuksista ja palautuksista kolmansien maiden kanssa. Lisäksi hän toteaa: ”Hallitus tulee jatkossakin toimimaan aktiivisesti maasta poistamispäätösten täytäntöönpanon varmistamisen edistämiseksi sekä unionitason että kansallisin toimin.”¹⁰⁷

Jussi Niinistön esittää kirjallisessa kysymyksessään, että jos rikoksiin syylistynyttä henkilöä ei karkoteta hän ”saa jatkaa vapaalla jalalla rikollista toimintaansa”. Niinistö viittaa myös samaan yksittäistapaukseen kuin Hakkarainen edeltävässä kirjallisessa kysymyksessä. Hän myös mainitsee kehitysavun ”vipuvartena” neuvotteluissa. Tämän lisäksi hän nimeää rikoksiin syylistyneiden kannalta ongelmallisia maita kuten Vietnam, Somalia ja Irak. Hän tuo myös esiin poliisin täytäntöönpanoon liittyviä käytännön ongelmia karkotusmatkoilla. Vastauksessaan kirjalliseen kysymykseen sisäministeri Päivi Räsänen tuo esiin osin samoja seikkoja kuin edeltävään Hakkaraisen kirjalliseen kysymykseen vastatessaan. Hän nostaa erityisesti esiin kohdemaan epävakaat olot haasteena palautuksille.¹⁰⁸

¹⁰⁴ Eduskunta 2018.

¹⁰⁵ Eduskunta 2018.

¹⁰⁶ Eduskunta 2018; KK 782/2012 vp; KK 923/2012 vp; KK 1012/2012 vp; KK 1146/2014 vp.

¹⁰⁷ KK 782/2012 vp.

¹⁰⁸ KK 923/2012 vp.

Markku Mäntymaan kirjallisessa kysymyksessä ehdotetaan muun muassa, että EU:lla voisi olla yhtenäinen linja, ettei viisumeja enää myönnettäisi niiden maiden kansalaisille, jotka eivät myönnä matkustusasiakirjoja Suomesta karkotettaville. Mäntymaa myös toteaa, että ”...asianosaisia ei voida poistaa maasta, koska he ovat tahallaan hävittäneet passejaan...”. Vastauksessaan kirjalliseen kysymykseen sisäministeri Päivi Räsänen toteaa muun muassa, että EU-tason viisumiaiisoissa hyödynnetään diplomatian keinoja ja että tällaiset päätökset edellyttävät tarkkaa harkintaa ja laajaa konsensusta jäsenvaltioiden kesken.¹⁰⁹

Neljännessä kirjallisessa kysymyksessä James Hirvisaari esittää, että virallisia tilastoja rikoksiin syyllistyneiden karkotusten täytäntöönpanoista tulisi julkistaa. Vastauksessaan sisäministeri Päivi Räsänen, toteaa että maasta karkottaminen on pitkä prosessi, joka pitkittyy, koska päätöksistä valitetaan lähes aina. Tämän lisäksi hän toteaa, että Poliisihallitus kerää kuukausittaisia tilastoja maasta poistamispäätöksistä, mutta kirjauksista ei ole mahdollista eritellä maasta poistamispäätöksen syytä. Räsänen toteaa myös että ”Suomi on jo pitkään ollut yksi Euroopan tehokkaimmista maista maasta poistamispäätösten täytäntöönpanossa”.¹¹⁰

Kirjallisten kysymysten lisäksi on teemaan liittyen tehty lakialoitteita. Nämä ovat tehneet vuonna 2015 Ville Tavio (Perussuomalaiset) ja vuonna 2017 Timo Heinonen (Kokoomus).¹¹¹

Ville Tavio ynnä muut esittävät lakialoitteessaan (LA 31/2015 vp) rikoslakia muutettavaksi siten, että törkeisiin rikoksiin syyllistyneiden ulkomaalaisten karkotus ja maahantulokielto määrättäisiin rikosasian käsittelyn yhteydessä. Siten lakiehdotuksen mukaan ”jos ulkomaalainen tuomitaan kahden (2) vuoden tai pidempään vankeusrangaistukseen, hänet määrätään automaattisesti käännytettäväksi tai karkotettavaksi sekä toistaiseksi voimassaolevaan maahantulokieltoon. Käännyttäminen tai karkottaminen voidaan jättää määräämättä vain erityisen painavasta syystä.”¹¹² Lakialoitteesta käytiin eduskunnassa lyhyt lähetekeskustelu, jossa äänessä olivat pääasiassa Perussuomalaiset sekä yksi Ko-

¹⁰⁹ KK 1012/2012 vp.

¹¹⁰ KK 1146/2014 vp.

¹¹¹ Eduskunta 2018; LA 31/2015 vp; LA 9/2017 vp.

¹¹² LA 31/2015 vp.

koomuksen edustaja. Lakialoite lähetettiin lakivaliokuntaan. Lähetekeskustelussa nousi muun muassa esiin nykyisen hallinnollisen seuraamuksen kaksoisrangaistusluonne ja tätä seikkaa käytettiin muun muassa argumenttina, miksi rikoksiin syyllistyneiden karkotuspäätökset tulisi tehdä osana rikosprosessia.¹¹³ Muita lakialoitteessa esitetty argumentteja olivat muun muassa kansantaloudelliset säästöt, jotka muodostuisivat lyhyemmästä ja kevyemmästä prosessista, kun asiaa käsittelee vain yksi viranomainen hallintokäsittelyn useampaan eri viranomaistahoon verrattuna. Tätä näkemystä voitaneen kritisoida, sillä muutoksenhakumahdollisuus on olennainen osa myös rikosprosessia. Lisäksi ajatus siitä, ettei rikoslaki ja sitä soveltava tuomioistuin kohtelisikaan kohteitaan tasavertaisina kansalaisuuden ja muiden ominaisuuksien suhteen, on vastoin niin Suomen perustuslakia ja perustavia oikeusperiaatteita. Tämä ei kuitenkaan näytä olevan juuristi ja lakialoitteen laatija Ville Taviolle (ps) ongelma.

Lakialoitetta (LA 31/2015 vp) käsitellään myös rikoksiin syyllistyneiden karkotuksia koskevassa hallituksen esityksessä 24/2018. Hallituksen esityksessä on arvioitu muun muassa, että

”...aloite toisi maasta poistamiseen kaksi erityyppistä prosessia ja viranomaistahoa riippuen siitä, kuinka ankara rangaistus rikoksesta tuomitaan. Aloite muuttaisi myös osittain maasta poistamisen perusteita, joista säädetään nyt vain ulkomaalaislaissa... ...Aloite ei ota huomioon maasta poistamista koskevassa päätöksenteossa nykyisin noudatettavaa kokonaisharkintaa... ...Jos maasta poistaminen perustuu ulkomaalaisen rikolliseen toimintaan, huomioon otetaan ulkomaalaislain 146 §:n mukaan myös teon vakavuus sekä yleiselle ja yksityiselle turvallisuudelle aiheutunut haitta, vahinko tai vaara... ...Lakialoite koskee kaikkia ulkomaalaisia, eikä siinä ole huomioitu EU-lainsäädäntöä, joka sisältää erilaisia säännöksiä koskien 3. valtioiden kansalaisia ja EU-kansalaisia.”¹¹⁴

Edellä esitetyn lisäksi hallituksen esityksessä tuodaan esiin, ettei lakialoite huomioi palautuskieltoa, tai ongelmia, jotka seuraavat hallinnollisen seuraamuksen muuttamisesta rikosoikeudelliseksi seuraamukseksi. Kyseisen lakialoitteen käsittely eduskunnassa on kesken.

¹¹³ PTK 71/2015 vp.

¹¹⁴ HE 24/2018 vp, s. 18.

Timo Heinonen esitti lakialoitteessaan, että nykyistä ulkomaalaislain 127 § säilöönotosta tulisi muuttaa siten, että nykyistä maksimiaikaa (12 kk) tulisi pidentää. Heinonen toteaa lakialoitteessaan: ”12 kuukauden maksimi säilössäpitoaika tulee siis pidentää rajatoman mittaiseksi eli muotoon kunnes karkotus saadaan toteutettua.” Perusteluna lakialoitteelle hän esittelee tapausta Somalian kansalaisesta, jota ei ole saatu karkotetuksi matkustusasiakirjojen puuttuessa.¹¹⁵ Lakialoitteesta käytiin lyhyt lähetekeskustelu eduskunnassa ja lakialoite lähetettiin hallintovaliokuntaan. Lähetekeskustelussa olivat äänessä Kokoomuksen, Perussuomalaisten, SDP:n ja Keskustan edustajia. Kaikki puhujat kannattivat lakialoitetta, eikä kritiikkiä esitetty miltei osin. Huomionarvoista on edustaja Jani Mäkelä (ps) kommentti: ”On hyvä huomata, että eduskunnassa perussuomalaisten vaikutus yleiseen poliittiseen ilmapiiriin leviää yli puoluerajojen — olemmehan olleet tiukentuneen maahanmuuttopolitiikan primus motor ja olemme vaatineet tiukempia seuraamuksia rikoksista ja ylipäättänsä kansalaisten oikeustajun selvittämistä. On hyvä, että muutkin nyt hyväksyvät nämä ajatukset.” Tähän lakialoitteen tekijä edustaja Heinonen palasi pariin kertaan toteamalla muun muassa: ”Haluan sen nyt vielä pöytäkirjaan sanoa, että tämäntyyppinen henkilö — on hän sitten kantasuomalainen, on hän maahanmuuttaja, on hän ihonväriltään minkä värinen tahansa — minun mielestäni ei kuulu vapaaksi. Sen takia olen tämän lakialoitteen tehnyt, tämä ei ole minulta millään määrin maahanmuuttovastaisuutta taikka muukalaisvihamielisyyttä tai mitä ikinä joku haluaisi ymmärtää.” Heinonen jatkaa kuitenkin hetkeä myöhemmin sanomalla ”...heidän paikkansa ei suomalaisessa yhteiskunnassa ole”. Keskustelussa on nähtävissä Anniken Hagelundin kuvaamaa soveliaisuuden vaatimusta. Poliittisesti ei ole korrektia esittää avoimen rasistisia tai ennakkoluuloisia näkemyksiä, ja kuitenkin niitä puheenvuorot sisälsivät.¹¹⁶ Hallintovaliokunta pyysi sisäministeriöltä kirjallisen lausunnon mietinnön antamista varten. Myös kyseisen lakialoitteen asian käsittely on kesken eduskunnassa.

Ennen tutkielman aiheena olevaa ministeriön säädösvalmisteluhanketta ja sen seurauksena annettua hallituksen esitystä, on teemaan liittyen tehty kansalaisaloite. Eduskunta hylkäsi hallintovaliokunnan mietinnön (HaVM 8/2016) mukaisesti kansalaisaloitteen (KA 4/2015), jossa ehdotettiin, että vakaviin rikoksiin syyllistyneet ulkomaalaiset karkotettaisiin vankeusrangaistuksen pituudesta riippumatta. Mietinnön mukaan voimassa oleva lainsäädäntö on tiukempi kuin kansalaisaloitteessa ehdotettu, eikä ole syytä väl-

¹¹⁵ LA 9/2017 vp.

¹¹⁶ PTK 24/2017 vp; Hagelund 2003.

jentää lainsäädäntöä. Hallintovaliokunnan mietinnön mukaan ei myöskään ole syytä vaikeuttaa entisestään rikokseen syyllistyneen ulkomaalaisen karkottamista. Mietinnön mukaan kansalaisaloite perustui virheelliseen käsitykseen Suomen lainsäädännöstä, eikä se täyttänyt kansalaisaloitteille asetettuja laatimisohteja. Hallintovaliokunta antoi kuitenkin asiasta mietinnön, ”etteivät aloitteen tekijät jäisi tilanteessa, jossa maahamme on saapunut ennätyksellinen määrä kansainvälistä suojelua hakeneita, siihen virheelliseen käsitykseen, että maamme lainsäädäntöä olisi tarpeen muuttaa aloitteessa ehdotetulla tavalla.”¹¹⁷ Kyseinen kansalaisaloite kuitenkin osaltaan vaikutti siihen, että tutkielman aiheena olevaan lakihankkeeseen ryhdyttiin.

3.3. Ulkomaalaislain muutokset Sipilän hallituskaudella

Tässä käsitellään kokoavasti Juha Sipilän hallituskaudella (29.05.2015-) tehtyjä ulkomaalaislain muutoksi sekä vireillä olevia hallituksen esityksiä. Listaus on kokonaisuudessaan Liitteessä 1. Esitetty listaus on luotu Finlexin Säädosmuutosten hakemiston perusteella.¹¹⁸ Koska syvälliseen kaikkien lakimuutosten analyysiin ei tässä tutkielmassa ole mahdollisuutta, esitetään seuraavaksi joitain ulkomaalaislain muutoksia kokoavia ja kuvailevia päätelmiä.

Ulkomaalaislakiin on Sipilän hallituskaudella tehty yhteensä tähän mennessä (23.05.2018) 21 lakimuutosta. Näillä lakimuutoksilla on muutettu yhteensä 139:ää pykälää. Lisäksi on annettu neljä hallituksen esitystä, joiden käsittely eduskunnassa on vielä kesken. Tehdyt lakimuutokset näyttäisivät liittyvän pääasiassa hallinnon uudelleen järjestelyyn, kansainväliseen suojeluun ja oleskelulupiin liittyviin kysymyksiin. Myös muutoksenhakuun ja valitusten tekemiseen liittyen on tehty useampia lakimuutoksia. Näiden lisäksi listauksesta löytyy ulkomaalaisten työntekoon ja yrittäjyyteen liittyviä lakimuutoksia. Huomionarvoista on myös useat muutokset liittyen säilöönottoon ja turvaamistoimiin. Joitain pykälä on hallituskaudella muutettu useamman kerran.¹¹⁹

Maahanmuuttopolitiikan painopiste siirtynyt on jo 2013 kohti työperäisen maahanmuuton edistämistä samalla kun niin sanotusti ei-taloudellisesti aktiivisten maahantulijoiden oleskelua ja maahanpääsyä on pyritty rajaamaan.¹²⁰

¹¹⁷ HaVM 8/2016.

¹¹⁸ Finlex 2018.

¹¹⁹ kts. tarkemmin Liite 1.

¹²⁰ *Aer 2016*, s. 22; kts. myös Sisäasiainministeriö 2013.

Tutkielman aiheeseen, eli rikoksiin syyllistyneiden karkotusten kannalta merkityksellinen on hallituksen esitys (HE 29/2018 vp) eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Kyseisessä hallituksen esityksessä ehdotetaan muun muassa, että kun haetaan muutosta hallinto-oikeuden päätökseen korkeimmalta hallinto-oikeudelta, muutoksenhaku edellyttäisi lähtökohtaisesti valituslupaa. Tämä koskisi myös viranomaistahoja.¹²¹

Rikoksiin syyllistyneiden karkotuksiin liittyy myös ulkomaalaislain muuttamisesta annetun lain (194/2015) 199 §, eli täytäntöönpanoa koskevan hakemuksen ratkaiseminen. Pykälässä säädetään, että hallinto-oikeus ja korkein hallinto-oikeus voivat ratkaista täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskevan hakemuksen yhden tuomarin kokoonpanossa esittelystä. Lisäksi säädetään, että kyseinen päätös voidaan tehdä ilman viranomaisen toimittamia asiakirjoja, jos asian ratkaisemiseksi tarpeelliset seikat käyvät ilmi valituskirjelmästä tai muutoin. Tehtyyn päätökseen ei pykälän mukaan voi erikseen hakea muutosta valittamalla. Pykälässä viitataan ulkomaalaislain 198 b §:ään. Pykälä 198 b § koskee kansainvälistä suojelua. 199 §:n mukaan hakemusta koskeva päätös on tehtävä seitsemän päivän kuluessa ja määräaikaan tulee sisältyä vähintään viisi arkipäivää. Rikoksiin syyllistyneiden karkotuksia koskevassa hallituksen esityksessä on otettu määräaikaan eriyvä kanta. Hallituksen esityksen (24/2018 vp) mukaan asia tulee käsitellä kiireellisenä. Ensimmäisessä luonnoksessa hallituksen esitykseksi ehdotettiin vielä 30 päivän määräaikaa.

Lisäksi tutkielman aiheeseen liittyy ulkomaalaislain muuttamisesta annettu laki (674/2015) ja sen 51 § (Oleskeluluvan myöntäminen maasta poistumisen estymisen vuoksi) ja 200 a § (Maasta karkottamisen täytäntöönpano tilapäisen esteen poistuessa). Kyseiset pykälät säättävät karkottamisen täytäntöönpanosta tilanteessa, jossa karkotus voi estyä terveydellisistä tai kohdemaan tilanteeseen liittyvistä syistä. Tällöin henkilölle myönnetään tilapäinen oleskelulupa. Kun peruste tilapäiselle oleskeluluvalla poistuu voidaan karkottamispäätös panna täytäntöön aikaisintaan kahdeksantena päivänä päätöksen tiedoksiannosta. Lisäksi säädetään, että määräaikaan sisältyy vähintään viisi arkipäivää.

¹²¹ HE 29/2018 vp.

Kun tarkastellaan Juha Sipilän hallituskaudella tehtyjä ulkomaalaislain muutoksia, voidaan havaita, että tutkielman aiheena oleva lakihanke on vain yksi pieni osa ulkomaalaislain muutoksia, joilla osin rajataan ja kavennetaan maassa oleskelevien tai tänne tulevien ulkomaalaisten oikeuksia. Kun pelkästään tarkastellaan hallintoon liittyvien pykälien määrää, käy ilmi ulkomaalaislain monimutkaisuus ja lain haasteet soveltamisessa. Ulkomaalaisasioiden käytännön hallintotyötä, toimivaltuuksia, määräaikoja ja täytäntöönpanoa koskevia säädöksiä on hallituskaudella muutettu lukuisia kertoja. Tutkielman tavoitteena on omalta pieneltä osaltaan, selvittää mikä tai mitkä vaikuttimet ovat tämän kyseisen lakihankkeen taustalla.

4 TUTKIMUSASETELMA

4.1. Tutkimuskysymykset

4.1.1. Taustoittavat tutkimuskysymykset

Taustoittavien tutkimuskysymysten tarkoitus on ensinnäkin selvittää tarkasteltavan oikeudellisen ilmiön taustoja ja sitä, keihin se kohdentuu. Taustoittavien tutkimuskysymysten kautta pyritään lisäksi kuvaamaan oikeudellisen ilmiön mittasuhteita ja vaihteluita.

Taustoittavat tutkimuskysymykset ovat:

- 1) Kuinka Maahanmuuttoviraston tilastot kuvaavat maasta poistamista kokonaisuutena?
 - Minkälaista vaihtelua on havaittavissa maasta poistamispäätösten lukumäärissä tarkastellulla aikavälillä 1/2015-3/2018?
 - Kuinka maasta poistamispäätökset jakautuvat eri taustatietojen kuten iän, sukupuolen ja kansalaisuuden mukaan tarkastellulla aikavälillä 1/2015-3/2018?
- 2) Kuinka Maahanmuuttoviraston tilastot kuvaavat rikokseen syyllistyneiden karkotuksia?
 - Minkälaista vaihtelua on havaittavissa rikoksiin syyllistyneiden karkotuspäätösten lukumäärissä tarkastellulla aikavälillä 1/2015-3/2018?
 - Kuinka rikoksiin syyllistyneiden karkotuspäätökset jakautuvat taustatietojen kuten iän, sukupuolen ja kansalaisuuden mukaan viimeisten 12 kuukauden aikana?

4.1.2. Varsinaiset tutkimuskysymykset

Varsinaisten tutkimuskysymysten avulla pureudutaan ilmiön yhteiskunnalliseen analyysiin. Varsinaisten tutkimuskysymysten avulla pyritään selvittämään, mitkä ovat ne lakihankkeen taustavaikuttimet ja perustelut, jotka ovat johtaneet kyseisen oikeudellisen kysymyksen uudelleen arviointiin. Varsinaisilla tutkimuskysymyksillä selvitetään kuinka yhteiskunnalliset arvot ilmenevät tutkimusaineistossa.

Varsinaiset tutkimuskysymykset ovat:

- 1) Kuinka oikeudellista muutosta ja lakihanketta perustellaan lausunnoissa ja puheenvuoroissa?
 - Kuinka esitystä kritisoidaan? Minkälaisia parannusehdotuksia esitetään?
- 2) Mitä yhteiskunnallisia arvoja lausunnoissa ja eduskunnan lähetekeskustelussa tuodaan esiin? Kuinka lausunnot ja lähetekeskustelut eroavat toisistaan?
 - Missä määrin lausunnoissa ja lähetekeskustelussa tuodaan esiin toiseuttamiseen liittyviä teemoja?
- 3) Kuinka maasta poistamisen yhteiskunnallinen funktio määrittyy lausunnoissa ja lähetekeskustelussa? Eli mitä tarkoitusta lakimuutos palvelee?
- 4) Mikä on se yhteiskunnallinen rakenne, jota lakimuutoksella pyritään ylläpitämään? Eli mitä lakimuutoksella voidaan tulkita suojeltavan?

4.2. Aineisto

Pro gradu -tutkielmassa käytetään valmiita aineistoja. Taustoittavien tutkimuskysymysten analyysissä käytetään Maahanmuuttoviraston tilastoja, jotka ovat vapaasti saatavilla viraston internetsivuilta. Maahanmuuttoviraston sivuilta saatava tilastodata on jaoteltu osiin, joten aineisto tullaan tallennetaan erillisiksi SPSS-tiedostoiksi. Maahanmuuttoviraston tilastoaineistoa on saatavilla ilmaiseksi aikaväliltä tammikuu 2015 – maaliskuu 2018. Maasta poistamisia koskevia tilastoja on saatavilla koko kyseiseltä ajanjaksolta. Rikoksiin syyllistyneiden karkotuksia koskevia tilastoja ei ole saatavilla tammikuulta 2016, sillä kyseisessä kuussa päätöksiä on vähemmän kuin kuusi kappaletta ja siten Maahanmuuttoviraston mukaan olisi riski, että kyseiset päätökset olisivat tilastojen perusteella yksilöitävissä ja tunnistettavissa. Koska kyseisen kuukauden tiedot puuttuvat, ei Maahanmuuttoviraston sivuilta pysty lataamaan rikoksiin syyllistyneiden karkotuksia koskevia taustatietotilastoja koko ajanjaksolta. Rikoksiin syyllistyneiden karkotusten osalta tarkastellaan karkotettujen taustatietoja (ikä, kansalaisuus, sukupuoli) ajanjaksolta 3/2017-3/2018, eli viimeisiltä 12:n kuukauden ajalta.

Internetsivuilla esitetyn tilastoaineiston lisäksi on mahdollista tilata aineistoa Maahanmuuttovirastolta. Aineistojen saaminen maksaisi ja hakemisprosessi veisi aikaa, joten tutkimusaineistoksi on valikoitunut nyt saatavilla olevat aineistot. Lisäksi alustavan tiedustelun mukaan yksilötason taustatietoja yhdistelevän aineiston saaminen olisi niin ikään ongelmallista yksityisyydensuojan kannalta ja edellyttäisi siten tutkimuslupaa ja selvitystä tietosuojakäytännöistä. Näistä syistä on päädytty käyttämään Maahanmuuttoviraston valmiita aineistoja.

Analyysissa käytettävä aineisto sisältää tiedot maasta poistamisten ja rikoksiin syyllistyneiden karkotuksista kyseisellä aikavälillä, sekä tietoja maasta poistettujen henkilöiden taustatiedoista, kuten iästä, sukupuolesta ja kansalaisuudesta. Maahanmuuttoviraston tilastopalvelupalvelun tiedot perustuvat ulkomaalaisrekisterin merkintöihin. Aineisto koostuu viranomaisten vireille panemista karkottamis- ja käännyttämisasioiden sekä Maahanmuuttoviraston päätöksistä. Vaikka henkilölle on tehty käännyttämistä tai karkottamista koskeva päätös, se ei vielä tarkoita sitä että hänet on tosiasiallisesti poistettu maasta. Maasta poistamisen täytäntöönpanosta vastaavat poliisi ja Rajavartiolaitos. Päätösten toimeenpano ei selviä kyseisistä aineistoista. Aineistosta ei myöskään selviä, millä perusteella rikosperusteinen karkotuspäätös tarkalleen ottaen on tehty. Siten Maahanmuuttoviraston tilastojen perusteella ei voida eritellä esimerkiksi, missä määrin rikosperusteisia karkotuspäätöksiä tehdään yleisen turvallisuuden ja järjestyksen perusteella.¹²²

Varsinaisiin tutkimuskysymyksiin vastataan analysoimalla viimeisimmän lakihankkeen lausuntoja. Kyseissä hankkeessa (SM045:00/2015) selvitetään rikoksiin syyllistyneiden ja yleiselle järjestykselle vaarallisten henkilöiden maasta poistamiseen liittyviä kysymyksiä. Hanke on johtanut lainsäädäntövalmisteluun. Luonnoksista hallituksen esityksiksi on järjestetty kaksi lausuntokierrosta, joissa on yhteensä annettu 34 lausuntoa. Lausujina ovat eri ministeriöt ja muita viranomaisia. Varsinaisesta hallituksen esityksestä saatetaan pyytää valiokuntien lausuntoja, mutta aikataulullisista syistä, ei kyseistä aineistoa voida jäädä odottamaan. Jotta tutkimusaineistoa saatiin rikastutettua useammilla tapauksilla ja erilaisilla argumenteilla, sisällytettiin aineistoon myös eduskunnan lähetekeskustelussa käytetyt puheenvuorot, joita oli yhteensä 21 kappaletta. Osassa tutkimusta lausunnot ja puheenvuorot sisällytetään samaan analyysiin, mutta osassa tarkasteluista analyysit tehdään osa-aineistoittain. Tulosten raportoinnissa käytetään termiä

¹²² Maahanmuuttovirasto 2018b; 2018c.

”lausunnonantajat” kun viitataan hallitusesitysluonnoksista annettuihin viranomaislausuntoihin ja ”puheenvuorot”, ”eduskuntakeskustelu” tai ”lähetekeskustelu” kun viitataan eduskunnassa lähetekeskustelussa hallituksenesityksestä käytettyihin puheenvuoroihin.

4.3. Menetelmät

Pro gradu -tutkielma tulee olemaan kvantitatiivinen tutkimus. Aineiston muokkaukseen ja valmisteluun tullaan käyttämään Excel-ohjelmaa ja analysointiin ja kuvaajien piirtämiseen SPSS-ohjelmaa.

Maahanmuuttoviraston tilastoja tarkastellaan kuvailevilla tilastollisilla menetelmillä. Tilastollisessa tarkastelussa eritellään aineistoa taustamuuttujien, kuten iän, sukupuolen ja kansalaisuuden mukaan. Tarkastelemalla päätösten jakaumia taustamuuttujittain voidaan havainnollistaa tarkasteltavan oikeudellisen ilmiön esiintyvyyttä ja kohdentumista eri ihmisryhmiin. Tätä voidaan pitää perusteltuna ilmiön kattavan ymmärtämisen kannalta, jotta ilmiö voidaan suhteuttaa teemasta käytyyn keskusteluun ja arvioida kyseisen lakihankkeen vaikuttavuutta. Lisäksi tilastojen avulla tullaan kuvaamaan muutostrendejä.

Tilastoaineistoa tullaan aineistojen yhdistämisen jälkeen muokkaamaan analyysia varten, minkä jälkeen piirretään tarvittavat kuvaajat. Kun kuvaajat ja taulukot ovat valmiit, tulkitaan niitä tilastollisten lähtökohtien mukaan. Tässä apuna käytetään menetelmäkirjallisuutta.¹²³

Varsinaisiin tutkimuskysymyksiin tullaan vastaamaan analysoimalla lakihankkeessa annettuja lausuntoja ja eduskunnan lähetekeskustelussa käytettyjä puheenvuoroja määrällisen sisällönanalyysin keinoin. Määrällisessä sisällönanalyysissä (sisällön erittelyssä) pyritään analysoimaan tekstiä siihen sisältyvien ilmaisujen ja sanojen kautta. Tuomen ja Sarajärven mukaan sisällön analyysistä puhutaan usein sisällön erittelyn synonyymina. Sisällön erittelyssä on kuitenkin heidän mukaansa kyse aineiston kvantifioinnista, tekstin muuttamisesta numeeriseen muotoon analyysia varten ja tämän aineiston tarkastelusta, esimerkiksi tilastollisin menetelmin.¹²⁴

¹²³ kts. esim. Nummenmaa 2010.

¹²⁴ Tuomi & Sarajärvi 2009, s. 105-106.

Käytettävän luokittelujärjestelmän kehittäminen pohjautuu tutkimusteemoihin ja tutkimusongelmiin. Kussakin tutkimuksessa määritellään erikseen käytettävä luokittelu tai koodaustapa. Tutkimuksen teoriataustasta nousee usein aineistosta luokiteltavia luokkia. Teorian ja tutkittavan aineiston tulee tukea toisiaan.¹²⁵ Teksti luokitellaan ennalta asetettujen tutkimuskysymysten mukaisesti kategorioihin ja luokitteluihin. Työvaiheen toteutus edellyttää niin sanotun koodauspohjan luomista ja testausta osalla aineistosta. Mikäli se todetaan toimivaksi, voidaan siirtyä varsinaiseen luokitteluun, eli tekstiaineiston muuttamiseen tilastolliseksi aineistoksi. Numeerinen tieto kirjataan tilasto-ohjelman havaintomatriisiin, joka on etukäteen luotu tarkoitusta varten.

Tässä tutkimuksessa toteutettiin aineiston alustava läpikäynti ja luokittelua valmisteleva työvaihe osana varsinaista analyysia, jonka tulokset viranomaislausuntojen osalta raportoidaan myös osana tutkimustuloksia. Tämä on perusteltua, koska siten on mahdollista huomioida aineiston erityispiirteet osaksi varsinaista analyysia ja nostaa esiin lähtöoletuksista poikkeavat löydökset. Aineistolähtöinen ote alustavassa analyysissa mahdollistaa tutkimuskysymysten tarkentamisen ja tarvittaessa aineiston rikastamisen useammilla havainnoilla.

Alustavassa analyysissa tutkimusaineisto, eli viranomaislausunnot ensimmäiseltä ja toiselta lausuntokierrokselta käytiin kertaalleen läpi, ja samalla tehtiin kootusti muihin tiinpanoja tietyistä lausuntojen piirteistä ja niissä esiintyneistä perusteluista Excel-
taulukoon. Huomiota kiinnitettiin selkeisiin kannanottoihin puolesta ja vastaan, sekä käytettyihin argumentteihin. Tämän työvaiheen tarkoituksena on tarkentaa varsinaisia tutkimuskysymyksiä ja luoda pohjaa analyysissa käytettävälle luokittelulle. Lausuntoaineiston alustavan läpikäynnin jälkeen perehdyttiin myös alustavasti eduskunnan lähete-
keskustelussa käytettyihin puheenvuoroihin lukemalla ne läpi. Alustavassa analyysissa syntyy ensivaikutelma ja kokonaiskuva aineistosta, joka mahdollistaa syventymisen varsinaiseen analyysiin ja sen tulosten raportointiin.

Luokittelun kannalta on merkityksellistä analyysiyksikön määrittäminen. Tässä tutkimuksessa havaintoyksikkö on lausunto ja luokittelut ja niiden kirjaaminen tullaan tekemään lausuntokohtaisesti.

¹²⁵ *Seitamaa-Hakkarainen 2014.*

Kun koko aineisto on käyty läpi ja kirjattu numeerisesti havaintomatriisiin, voidaan aineistoa analysoida tilastollisin menetelmin. Tulosten raportoinnissa käytetään kuvailevia tilastollisia menetelmiä, kuten kuvaajia ja taulukoita, joita tulkitaan tilastollisten lähtökohtien mukaan, hyödyntäen alan kirjallisuutta.

Valitun tutkimusmenetelmän haasteena on lähinnä se, että aineiston kvantitatiivinen tarkastelu edellyttää aineistolta kohtalaista kokoa. Lausuntoja oli aineistossa yhteensä 34 kappaletta ja lähetekeskustelussa käytettyjä puheenvuoroja 21 kappaletta, mikä saattaa olla ongelmallista esimerkiksi ristiintaulukoinnin kannalta. Kvantitatiivisessa teorialähtöisessä tutkimuksessa yleensä tutkimusasetelma on mietitty kokonaisuutena jo valmiiksi ennen aineiston analyysia. Yleensä aineiston analyysi vaiheessa ei enää palata teoriaan tai asetettuihin hypoteeseihin. Tällaisen tutkimuksen haasteena on ennalta määrittää, mitä todennäköisesti tullaan aineistosta löytämään. Tämä on mahdollista tukeutuen aiempaan tutkimukseen aiheesta. Mikäli aihe on tuoreempi, on aineistolähtöinen tutkimusote perustellumpi. Tässä tutkimuksessa tullaan tutkimusasetelma asettamaan teorialähtöisesti, mutta aineiston erityispiirteet huomioiden. Tämä mahdollistaa luokittelun tarkentamisen analyysin edetessä. Aineistosta nousi esiin ennakoimattomiakin teemoja ja aiheita, ja luokitteluja lisättiin myös aineistoa läpikäydessä. Tällöin kuitenkin oli pakko palata jo läpikäytyihin aineiston osiin ja tarkistaa, onko niissäkin uusiin luokitteluihin liittyviä tietoja.

Kvantitatiivisessa tutkimuksessa haasteena on mittauksen validiteetti ja reliabiliteetti. Validiteetti tarkoittaa mittarin ja menetelmän kykyä mitata juuri sitä, mitä oli tarkoituskin mitata. Tämä tarkoittaisi tässä tutkimuksessa lähinnä tehdyn luokittelun arvioimista ja kriittistä tarkastelua. Reliabiliteetti taas tarkoittaa tutkimuksen toistettavuutta. Tutkimusasetelma on perusteltu ja selkeästi esitelty, joten pitäisin tutkimuksen reliabiliteettia hyvänä.¹²⁶ Tehdyn tutkimuksen validiteettia ja reliabiliteettia arvioidaan pro gradu -tutkielman johtopäätöksissä. Mikäli kirjoittajalla on omat epäilynsä tutkimuksesta näiltä osin, tulee ne tuoda esiin tuloksia arvioitaessa ja tulkittaessa.

¹²⁶ *Alvesalo & Ervasti 2006, s. 24-25.*

5 TULOKSET

5.1. Ilmiö Maahanmuuttoviraston tilastojen valossa

Karkottamisia ja käännättämisiä koskevia päätöstilastoja tarkastellaan Maahanmuuttoviraston internetsivuilta haettujen tilastojen avulla. Tavoitteena on vastata kysymyksiin siitä, miten Maahanmuuttoviraston päätöstilastot kuvaavat maasta poistamista ja erityisesti kuinka ne kuvaavat rikoksiin syyllistyneiden karkotuksia. Edeltävässä tutkimusasetelmaluvussa on kuvattu tarkemmin aineistoa, sen valmistelua ja itse analyysia. Seuraavaksi esitellään tulokset taustoittaviin tilastokysymyksiin ja tehtyä analyysia pyritään havainnollistamaan kuvaajilla.

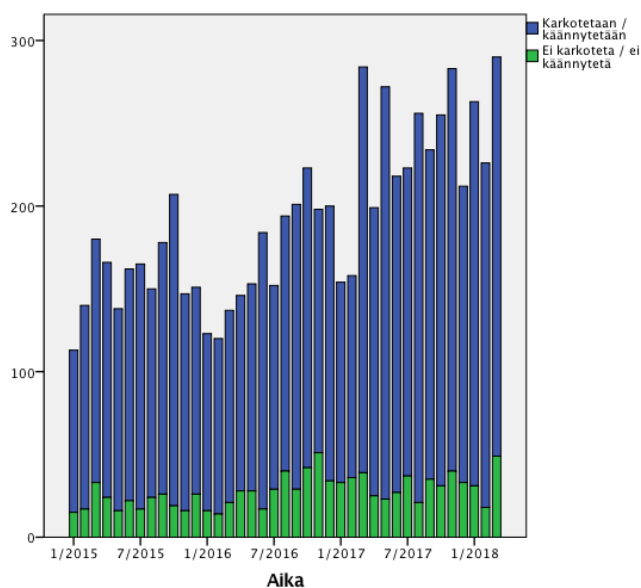
5.1.1. Maasta poistaminen

Tarkastellulla ajanjaksolla 1/2015-3/2018 Maahanmuuttovirastossa tehtiin yhteensä 7455 kappaletta käännättämisiä ja karkottamisia koskevia päätöksiä. Näistä 67% koski käännättämisiä ja 33% karkottamisia. Päätöksistä suurin osa eli yhteensä 4960 kappaletta oli sellaisia, jossa kyseinen henkilö päätettiin käännättää maasta. Käännättämisiä koskevista päätöksistä 495 kappaletta oli sellaisia, joissa päätettiin, ettei kyseistä henkilöä käännytetä. Vastaavat luvut karkotusten osalta olivat koskien maasta karkotuksia 2495 kappaletta ja päätöksiä, ettei karkoteta oli yhteensä 587 kappaletta. Luvuista näkee, että käännättäminen on selkeästi yleisempi maasta poistamispäätöksen muoto kuin karkotus. Karkotettavilla kun on voimassa oleva oleskelulupa ja siten heidän maassa oleskelunsa ehtoja on jo aiemmin arvioitu Maahanmuuttovirastossa. Maasta poistamispäätökset ovat koskeneet tarkastellulla ajanjaksolla 135:ä eri kansalaisuutta. Tämän lisäksi oli joitain henkilöitä, joiden kansalaisuus oli tuntematon.¹²⁷

Yhtenä taustoittavana tutkimuskysymyksenä on, minkälaista vaihtelua on havaittavissa maasta poistamispäätösten lukumäärissä tarkastellulla ajanjaksolla. Kuvaaja 1 esittää maasta poistamispäätösten jakaumaa ajanjaksolla 1/2015-3/2018. Kuvaajasta 1 voidaan havaita, että päätösten määrissä on ollut kuukausittaista vaihtelua. Eniten päätöksiä on määrällisesti tehty vuonna 2017 maaliskuussa, toukokuussa ja marraskuussa. Myös vuonna 2018 on maaliskuussa tehty enemmän päätöksiä kuin muina kuukausina. Kuvaajassa 1 on kuvattu sekä käännättämisiä että karkotuksia samassa. Kuvaajasta voidaan nähdä, että käännättämisen tai karkottamisen kieltävien päätösten määrä on koko kyseisellä ajanjaksolla pysynyt kohtalaisen vakaana, kun samalla karkottamiseen ja käännyt-

¹²⁷ Maahanmuuttovirasto 2018.

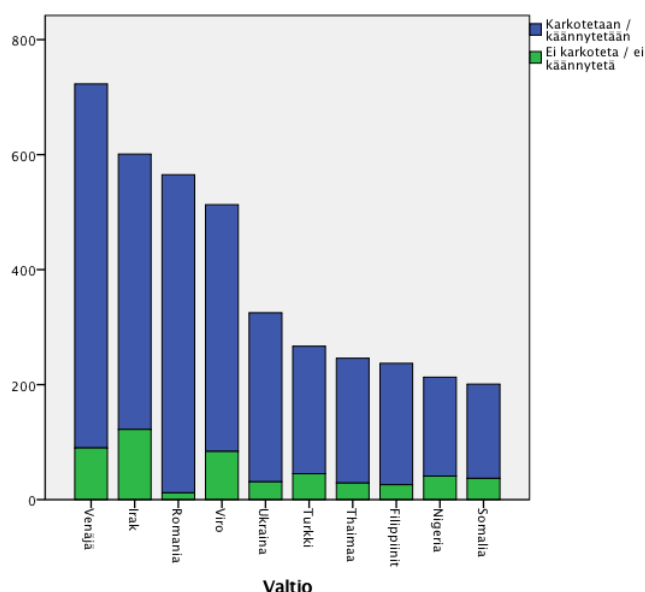
tämiseen johtavien päätösten määrät ovat vaihdelleet. Tämä saattaa johtua Maahanmuuttovirastossa vireillä olevien asioiden määristä.



Kuvaaja 1. Karkottamisia ja käännetyksiä koskevat päätökset Maahanmuuttovirastossa kuukausittain ajalla 1/2015-3/2018.

Kyseisellä ajanjaksolla on Suomeen saapunut poikkeuksellisen paljon ulkomalaisia, joista osa on ollut turvapaikanhakijoita. Kyseinen trendi peilautunee myös osin näihin maasta

poistamispäätösten lukumääriin, viiveellä tosin. Kuvaajassa 1 on esitetty sinisellä karkotus- ja käännetyksiä koskevien päätösten lukumääriä. Tästä kuvaajasta ei voi vielä päätellä näiden kahden maasta poistamistavan suhteellisista osuuksista mitään. Kuvaajassa 1 esitetty trendi tekee kuitenkin osaltaan näkyväksi sen, miten viime vuosien liikehdintä on Maahanmuuttovirastoa työllistänyt. Kuvaajasta 1 ei voi myöskään päätellä päätösten perusteita tai niiden muutoksia kuukaudesta toiseen. Näiden seikkojen selvittäminen olisi jatkotutkimuskysymyksenä varsin perusteltu.



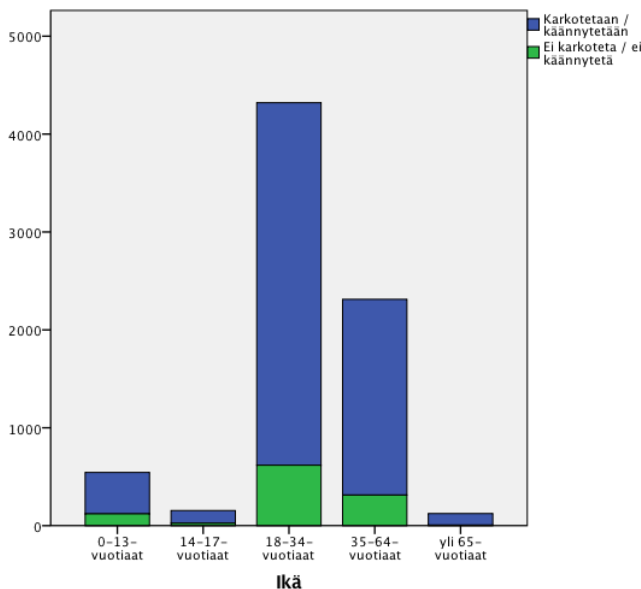
Kuvaaja 2. Karkottamisia ja käännetyksiä koskevat päätökset kansalaisuuksittain ajanjaksolla 1/2015-3/2018, kymmenen yleisintä.

Lisäksi taustoittavana tutkimuskysymyksenä oli selvittää, kuinka maasta poistamispäätökset jakautuvat eri taustatietojen mukaan.

Kuvaajassa 2 on kuvattu kymmenen yleisimmän käännättämistä ja karkottamista koskevan päätöksen saaneen henkilön kansalaisuutta tarkastellulla ajanjaksolla. Kuvaajasta

nähdään, että yleisimmin karkotukset ja käännättämiset koskevat Venäjän, Irakin ja Romanian kansalaisia.

Kuvaaja 3 kuvaa karkotus- ja käännättämissä päätöksien saaneiden henkilöiden ikäjakaumaa eri ikäluokissa. Kuvaajasta voidaan nähdä, että tyypillisimmin karkotus- ja käännättämissä päätökset koskevat 18-34-vuotiaita henkilöitä. Toiseksi eniten kyseisiä päätöksiä tehdään koskien 35-64-vuotiaita henkilöitä.



Kuvaaja 3. Karkottamista ja käännättämistä koskevat Maahanmuuttoviraston päätökset ikäryhmittäin ajanjaksolla 1/2015-3/2018.

Maahanmuuttoviraston tilastotiedoista voidaan lisäksi tarkastella maasta poistamispäätösten sukupuolijakaumaa. Ajanjaksolla 1/2015-3/2018 tehdyistä

päätöksistä 30% koski naisia ja 70% miehiä.¹²⁸

Esitettyjen lukujen ja kuvaajien perusteella voidaan siten sanoa, että tarkastellulla ajanjaksolla tyypillisimmin Maahanmuuttoviraston maasta poistamispäätös, yleisimmin käännättämissä päätös, koski 18-34-vuotiasta miestä Irakista. Tarkemmin juuri tämän ryhmän kansainvälistä suojelua koskevien päätöksiä on analysoitu Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan, Åbo Akademin ihmisoikeusinstituutin ja Yhdenvertaisuusvaltuutetun toteuttamassa tutkimuksessa. Tutkimuksen mukaan Maahanmuuttovirasto on tiukentanut ratkaisukäytäntöään ja tulkintojaan kansainväliseen suojeluun liittyvissä kysymyksissä. Myös ulkomaalaislakia on tarkastellulla aikavälillä (2015-2017) tiukennettu.¹²⁹

5.1.2. Rikokseen syyllistyneiden karkotukset

Koko tarkastellulta ajanjaksolta 1/2015-3/2018 ei ole saatavissa tietoa Maahanmuuttovirastossa tehtyjen rikoksiin syyllistyneiden karkotuspäätöksien lukumääristä ja tarkempia

¹²⁸ Maahanmuuttovirasto 2018.

¹²⁹ Saarikkomäki, Oljakka, Vanto, Pirjatanniemi, Lavapuro & Alvesalo-Kuusi 2018.

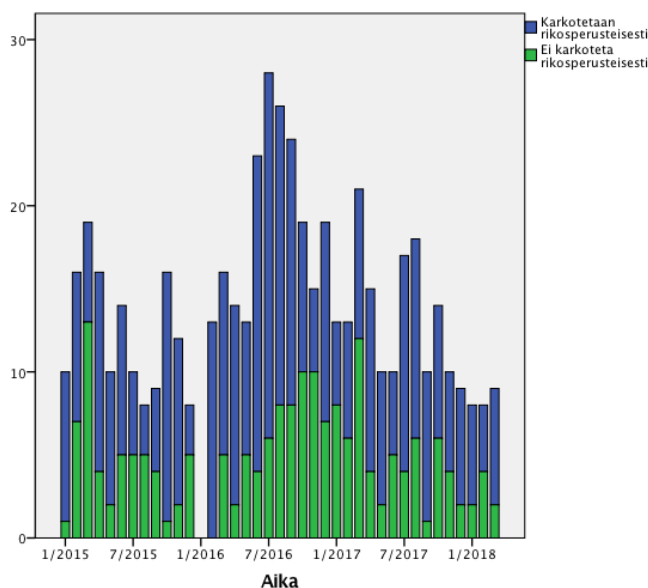
tietoja koskien taustatietoja, koska yhden kuukauden (1/2016) tietoja ei ole julkaistu. Kyseisessä kuussa on niin vähän kyseisiä tapauksia (alle kuusi), että näiden tietojen julkaiseminen vaarantaisi Maahanmuuttoviraston mukaan kyseisten henkilöiden yksityisyydensuojan. Siksi rikoksiin syyllistyneiden karkotuksia tarkastellaan tarkemmin viimeisen 12 kuukauden ajalta.¹³⁰

Taustoittavana tutkimuskysymyksenä oli selvittää, minkälaista vaihtelua on havaittavissa rikoksiin syyllistyneiden karkotuspäätösten lukumäärissä tarkastellulla ajanjaksolla. Kuvaajassa 4 on esitetty rikoksiin syyllistyneiden karkotuksia koskevia päätöksiä aikavälillä 1/2015-3/2018. Rikoksiin syyllistyneiden karkottamiseen johtavia päätöksiä tehtiin 3-22 kappaletta kuukaudessa ja karkottamisen kieltäviä päätöksiä 1-13 kappaletta kuukaudessa. Määrät ovat siten huomattavasti pienempiä kuin maasta poistamiset muilla perusteilla. Eniten päätöksiä on määrällisesti tehty heinäkuussa 2016. Päätösten määrässä näyttäisi kuvaajan mukaan olevan kohtalaista vaihtelua kuukausittain, mutta kun otetaan huomioon kuvaajan mittakaava (0-30 kappaletta/kk) ei vaihtelua ole niin dramaattista, kuin mitä kuvaajassa näyttää. Lisäksi kielteisten karkottamispäätösten määrät näyttävät kuvaajan perusteella vaihtelevan suuresti kuukaudesta toiseen.

Rikosperusteisia karkotuspäätöksiä tehdään esitettyjen Maahanmuuttoviraston tilastojen mukaan huomattavasti vähemmän kuin käännytyksiä. Tämä kuvaa kokonaisvaltaisesti koko rikosperusteisen karkotuksen ilmiötä. Tässä esitettyjen kuvaajien perusteella, ei voida perustellusti puhua kovinkaan suuresta joukosta ihmisiä. Vähättelemättä karkotusten mahdollisesti aiheuttamaa inhimillistä kärsimystä ja ahdinkoa henkilökohtaisella tasolla, voidaan todeta, ettei kyse ole kovinkaan mittavasta oikeudellisesta ilmiöstä, kun huomioidaan koko maasta poistamispäätösten mittakaava. Lisäksi kun tarkastellaan tässä ja edellä esitettyjä kuvaajia, voidaan todeta Maahanmuuttoviraston niin sanotun työsuman jo suurelta osin hälvenneen ja tilanteen normalisoituneen.¹³¹ Voidaankin kysyä, onko käsillä oleva rikosperusteisten karkotusten nopeuttamiseen pyrkivä lakihanke tulokittavissa tilanteen kokonaisarvion kannalta hieman myöhäiseksi ylireagoinniksi. Mikäli lakihankkeen taustalla eivät ole tosiasialliset tarpeet, liittyykö lakihanke enemmänkin muihin kuin käytännöllisiin lähtökohtiin?

¹³⁰ Maahanmuuttovirasto 2018a.

¹³¹ kts. myös esim. aiheesta *Saarikkomäki, Oljakka, Vanto, Pirjatanniemi, Lavapuro & Alvesalo-Kuusi 2018*.

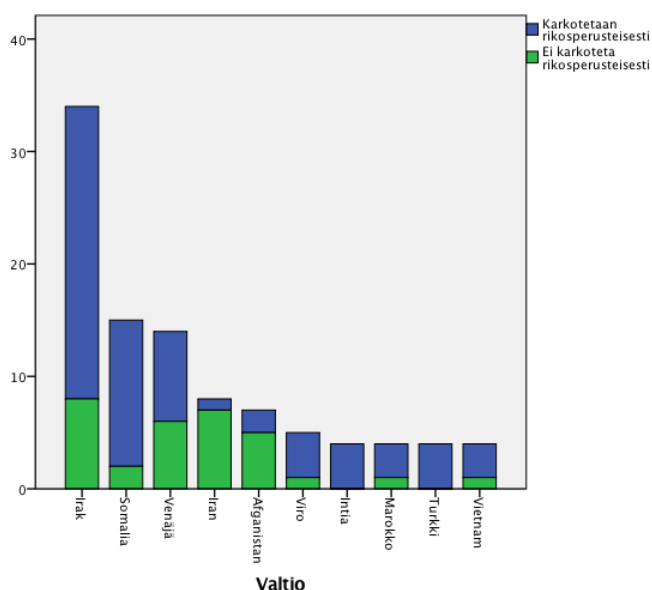


Kuvaaja 4. Rikosperusteisia karkotuksia koskevat Maahanmuuttoviraston päätökset kuukausittain ajanjaksolla 1/2015-3/2018.

Seuraavaksi tarkastellaan tarkemmin rikoksiin syyllistyneiden karkotuksia viimeisen vuoden ajalta eli ajanjaksolla 4/2017-3/2018, johtuen Maahanmuuttovirastolta saa-

tavista tilastotiedoista. Kyseisellä ajanjaksolla tehtiin yhteensä 138 kappaletta rikoksiin syyllistyneiden karkotuksia koskevaa päätöstä. Näistä karkotuksen kieltäviä päätöksiä oli 42 kappaletta (30%) ja karkottamiseen johtavia 96 kappaletta (70%). Maahanmuuttoviraston mukaan karkotuspäätös ei kuitenkaan välttämättä johda maasta poistamiseen, sillä henkilöllä on mahdollisuus hakea muutosta ja itse päätöksen täytäntöönpanoon vaikuttavat lukuisat eri seikat. Täytäntöönpanosta vastaavat Poliisi ja Rajavartiolaitos.

Taustoittavana tutkimuskysymyksenä oli lisäksi selvittää, kuinka rikosperusteiset karkotuspäätökset jakautuvat taustatietojen mukaan. Kuvaajassa 5 on esitetty rikoksiin syyllistyneiden karkotuspäätökset kansalaisuuksittain viimeisen 12 kuukauden ajalta. Kuvaajassa on esitetty kymmenen yleisintä kansalaisuutta. Kaikkiaan rikoksiin syyllistyneiden karkotuspäätöksiä tehtiin Maahanmuuttovirastossa viimeisen vuoden aikana koskien yhteensä 37 eri kansalaisuutta. Kuvaajasta nähdään, että tyypillisimmin rikoksiin syyllistyneiden karkotukset koskevat Irakin, Somalian ja Venäjän kansalaisia.



listyneiden karkotukset koskevat Irakin, Somalian ja Venäjän kansalaisia.

Kuvaaja 5. Rikoksiin syyllistyneiden karkotukset kansalaisuuksittain viimeisen vuoden aikana, ajanjaksolla 4/2017-3/2018, kymmenen yleisintä.

Viimeisen 12 kuukauden aikana Maahanmuuttovirastossa tehdyistä rikoksiin syyllistyneiden karkotuspäätöksistä 93 kappaletta eli 67 % koski 18-34-vuotiaita henkilöitä. Loput 45 päätöstä eli 33 % koski 35-64-vuotiaita henkilöitä. Tehdyistä päätöksistä vain 6 kappaletta (4 %) koski naisia ja loput 132 kappaletta (96 %) miehiä.

Esitettyjen lukujen ja kuvaajien perusteella voidaan arvioida rikoksiin syyllistyneen karkotuspäätöksen saavan henkilön olevan tyypillisimmin 18-34-vuotias, Irakin kansalainen ja mies. Koska tapauksia on kuitenkin niin vähän, ei tilastollinen tarkastelu tai päättely ole välttämättä perusteltua. Lisäksi tulee huomioida, että päätösmäärät eivät ole välttämättä suoraan verrannollisia kuukaudesta toiseen, sillä Maahanmuuttoviraston ohjeistukset ja kohdemaan tilanne saattavat muuttua myös kyseisellä ajanjaksolla.

Karkotuksessa on kyse siitä, että ulkomaalaisella on tai on ollut oleskelulupa, jonka päättymisen jälkeen hänelle on annettu karkotuspäätös. Tarkastelluista Maahanmuuttoviraston tilastoista ei käy ilmi, millä perusteella oleskelulupa on hakijalle alkujaan myönnetty tai miksi sen voimassa olo on päättynyt. Oleskeluluvan tyypeistä tai kestosta ei myöskään ole saatavissa tietoa Maahanmuuttoviraston tilastopalvelusta rikosperusteisten karkotusten tapauksissa. Esitettyjen lukujen ja kuvaajien perusteella ei voida tehdä tarkempia päätelmiä rikosperusteisesti karkotettujen tilanteista. Sen selvittäminen, miten he ovat Suomeen tulleet, millä perusteella heille on oleskelulupa myönnetty, kuinka pitkään he ovat oleskelleet maassa, ja millä perusteella heille on annettu karkotuspäätös, olisi jälleen jatkotutkimuskysymys, mihin vastaaminen edellyttäisi tutkimuslupaa, kattavampaa aineistoa ja monimutkaisempia analyysimenetelmiä. Siten ei voida sanoa, ovatko nämä 138 rikosperusteista karkotuspäätöstä saanutta henkilöä keskenään kovin kaan yhtenäinen ryhmä. Maahanmuuttajiin ja turvapaikanhakijoihin liittyvissä keskustelussa kuitenkin tyypillisesti rikosperusteiset karkotukset, turvapaikanhakijat ja laittomasti maassa oleskelevat kaikki sekoitetaan keskenään ja tulkitaan samaksi ulkomaalaisten joukoksi, joka koetaan uhaksi yhteiskunnalle.¹³²

5.2. Lausuntoaineiston alustava analyysi

Luonnoksista hallituksen esityksiksi (5.7.2017 ja 27.11.2017) järjestettiin kaksi lausuntokierrosta. Sisäministeriö pyysi 6.7.2017 päivätyssä lausuntopyynnössään¹³³ jakelussa mainittuja tahoja (24 viranomaistahoa) toimittamaan lausuntonsa luonnoksesta määrä-

¹³² kts. esim. *Kronick & Rousseau 2015*, s. 553.

¹³³ Sisäministeriö 2017a.

ajassa. Tässä ensimmäisessä lausuntopyynnössä pyydetään erityisesti hallinto-oikeuksia ja korkeinta hallinto-oikeutta arvioimaan aiheuttaisiko lainmuutos niille lisäresurssien tarvetta.

Ensimmäisessä lausuntopyynnössä esitellään lyhyesti keskeiset lainmuutoksen sisällölliset kysymykset. Sen mukaan hallituksen esitysluonnoksessa (5.7.2017) esitettiin, että maasta karkottamista koskevien päätösten täytäntöönpanokelpoisuutta koskevia säännöksiä muutettaisiin siten, että tietyissä tilanteissa karkottamista koskevat päätökset voitaisiin panna täytäntöön nopeammin. Ehdotettu sääntely koskisi kolmansien maiden kansalaisia ja EU-kansalaisia ja heihin rinnastettavia. Karkottamista koskevat päätökset voitaisiin lausuntopyynnössä esitetyn mukaan panna täytäntöön 30 päivänä sen jälkeen, kun ne on annettu tiedoksi, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. Lisäksi ehdotetaan 30 päivän määräaikaa tehdä täytäntöönpanon keskeyttämistä ja kieltämistä koskeva hakemus ja päätös. Lausuntopyynnön mukaan esityksessä pyritään selkeyttämään täytäntöönpano lainsäädäntöä kokoamalla säädökset ulkomaalaislain oikeusturvaa koskevaan lukuun. Lisäksi lausuntopyynnön mukaan esityksessä ehdotetaan lisättäväksi ulkomaalaislakiin säännös eurooppalaisen matkustusasiakirjan myöntävästä viranomaisesta.¹³⁴

Sisäministeriö pyysi 29.11.2017 päivätyssä toisessa lausuntopyynnössä¹³⁵ lausuntoa toisesta hallituksen esitysluonnoksesta (27.11.2017) jakelussa mainituilta tahoilta (15 viranomaistahoa).

Toisessa lausuntopyynnössä esiteltiin myös lyhyesti luonnoksen sisältö pääpiirteissään ja lisäksi viitattiin aiempaan lausuntokierrokseen. Lausuntopyynnössä todetaan, että esitysluonnoksen jatkovalmistelussa ja siihen saadun lausuntopalautteen jälkeen, on esitysluonnokseen tehty muutos koskien määräajan asettamista hallinto-oikeuksille täytäntöönpanokiellon ratkaisemisessa. Lausuntopyynnön mukaan esityksessä ehdotetaan edelleen, että yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvät karkottamispäätökset voitaisiin panna täytäntöön 30 päivän kuluttua siitä, kun ne on annettu tiedoksi, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. Huomionarvoista on, että tässä toisessa lausuntopyynnössä todella kirjoitetaan, vain yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvistä karkottamispäätöksistä, vaikka kyseinen hallitusesitysluonnos on suurelta osin saman sisältöinen kuin sitä edeltävä luonnos (ja sitä seuraava varsinainen hallituksen esitys) ja esityk-

¹³⁴ Sisäministeriö 2017a.

¹³⁵ Sisäministeriö 2017b.

sellä tarkoitetaan juuri ulkomaalaislain 149 §:n 1 momentin 2-4 kohdan ja 4 momentin perusteita.¹³⁶

Lisäksi lausuntopyynnön mukaan esitetään edelleen säädettäväksi 30 päivän määräajoista täytäntöönpanon keskeyttämistä tai kieltämistä koskevan hakemuksen tekemiselle. Lausuntopyynnön mukaan esityksessä on sen sijaan luovuttu ehdottamasta hallinto-oikeuksille 30 päivän määräaikaa täytäntöönpanon kieltämistä koskeva hakemus. Sen sijaan esitetään, että kyseiset valitukset olisi käsiteltävä kiireellisinä hallinto-oikeuksissa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa.¹³⁷

Ensimmäisellä lausuntokierroksella annettiin yhteensä 20 lausuntoa ja toisella kierroksella 14. Yksi lausunnoista oli otsikoitu puutteellisesti ja päiväys puuttui, joten siitä ei suoraltaan voinut sanoa, kumpaan lausuntokierrokseen se kuului, mutta se pystyttiin määrittämään lausunnon sisällön perusteella. Ensimmäisellä lausuntokierroksella neljä lausujaa ilmoitti, ettei heillä ole asiassa lausuttavaa ja toisella kierroksella kaksi. Ensimmäisellä kierroksella näistä lausujista kuitenkin kaksi ilmoitti kannattavansa esitystä. Molemmilla kierroksilla lähes kaikki niistä lausunnonantajista, jotka totesivat, ettei heillä ole asiassa lausuttavaa, esittivät kuitenkin lausunnoissaan joko kritiikkiä tai parannusehdotuksia tai molempia.

Ensimmäisellä lausuntokierroksella esitystä kannatti yhteensä yhdeksän lausujaa ja toisella kierroksella kymmenen. Esitystä vastusti ensimmäisellä kierroksella kuusi ja toisella kierroksella yksi lausujataho. Niistä, jotka vastustivat esitystä, osa kuitenkin myös osin kannatti ehdotusta.

Lausunnoissa yleisesti esitettiin kritiikkiä lakiehdotusta kohtaan, erityisesti ensimmäisellä lausuntokierroksella. Kritisoitavaa oli niin esitystä puolustaneiden kuin sitä vastustaneidenkin lausunnoissa. Tämä koski lähes kaikkia lausujia. Erityisesti kritiikkiä esittivät ensimmäisellä lausuntokierroksella korkein hallinto-oikeus (esitystä vastaan) ja Yhdenvertaisuusvaltuutettu (esitystä vastaan).

¹³⁶ Sisäministeriö 2017b; Luonnos hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamisesta, 2. luonnos (27.11.2017).

¹³⁷ Sisäministeriö 2017b.

Kokonaisuudessaan voidaan todeta, että kriittisiä argumentteja ja parannusehdotuksia esitettiin, mutta ei juurikaan turvallisuuteen liittyviä perusteluja esitetyn lakimuutoksen puolesta. Ainoat tahot, jotka toivat esiin näkökantoja ja perusteita lakiesityksen puolesta, olivat Poliisihallitus ja Lounais-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri. Poliisihallitus viittasi lausunnossaan yleisesti laittomaan maassa oleskeluun ja jokaiselle kuuluvaan henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Lounais-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri taas viittasi lausunnossaan yleisluontoisesti vallitseviin olosuhteisiin ja tarpeisiin. Myös Turun hovioikeus totesi lausunnossaan, että karkottamisten määrät tulevat kasvamaan koska maassa luvallisesti oleskelevien määrä on kasvussa.

Lisäksi huomionarvoista on, että turvallisuus näkökulman esitystä kannattaneista, esitti vain Poliisihallitus ja tällöin oli heidän lausunnossaan kyse juuri kansalaisten henkilökohtaisesta turvallisuudesta. Tutkimuksen lähtöoletusten mukaan tämä näkökulma olisi ollut enemmän esillä kaikissa lausunnoissa. Muissa lausunnoissa, jos turvallisuutta ylipäättäen mainittiin, liittyi se juuri esityksen vastustamiseen ja karkotettavan henkilön turvallisuuteen. Lisäksi kaikki muut, jotka kannattivat esitystä, esittivät myös kritiikkiä esitystä kohtaan, paitsi Poliisihallitus.

Tutkimuksen lähtöoletusten mukaan lausunnoissa oletettiin esitettävän myös uhkakuvia vaaroista, jotka realisoituisivat jos esitetty lainmuutos ei toteutuisi. Tällaisia ei esitetty viranomaislausunnoissa lainkaan. Sen sijaan lausunnoissa esitettiin paljon enemmän perusteluja ja ne olivat laaja-alaisempia kun lausunnonantaja vastusti esitystä. Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuus näkökulman esittivät vain korkein hallinto-oikeus ja yhdenvertaisuusvaltuutettu ensimmäisellä lausuntokierroksella.

Oikeussuojaan ja –turvaan viitattiin lausunnoissa melko usein, sekä esitystä kannattavissa että sitä vastustavissa lausunnoissa. Toisaalta esitettiin myös, ettei esitetty vaarantaisi oikeusturvaa (Lounais-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri). Lausunnoista neljässä mainittiin tehokkuus ja nopeuttaminen kahdeksassa lausunnossa. Usein nämä asiat mainittiin yhdessä.

Useissa lausunnoissa tuotiin esiin ja kannatettiin ehdotuksen tavoitetta lainsäädännön selkeyttämisestä. Lähes kaikissa lausunnoissa todettiin ulkomaalaislain täytäntöönpanosäännösten olevan vaikeaselkoisia. Lisäksi hallinto-oikeudet ja korkein hallinto-oikeus toi esiin käytännön työn haasteita, kuten asiakirjojen saamista määräajassa ja näiden

seikkojen vaikutusta päätöksentekoon. Hallinto-oikeudet ja korkein hallinto-oikeus, olivat lähes säännönmukaisesti ottaneet kantaa esitetyn lakimuutoksen vaikutuksiin työresursseihin, mutta näkemykset olivat joiltain osin eriävät. Toisten mukaan tarvittiin lisää työresursseja ja toisten mukaan työmäärä ei merkittävästi lisääntyisi.

Yleisesti lausunnoissa pidettiin esityksen tavoitteita hyvinä, mutta osassa lausunnoista epäiltiin, ettei esitetyt muutokset johda toivottuun lopputulokseen lainsäädännön selkeyttämisestä ja päätösten täytäntöönpanon tehostamisesta ja nopeuttamisesta.

Koska alustavassa analyysissä havaittiin, ettei viranomaislausunnoista löytynyt ennako-oletusten mukaisia arvostuksia, päätettiin aineistoa rikastuttaa ottamalla analyysiin mukaan myös lakihankeen eduskunnan lähetekeskustelun puheenvuorot. Tavoitteena on verrata viranomaistahojen ja kansanedustajien lausumia lakihankkeesta.

5.2.1. Aineiston tilastollisen analyysin lähtökohtia

Lausuntokierroksilla annetuista lausunnoista ja hallituksen esityksestä käydystä eduskunnan lähetekeskustelussa käytetyistä puheenvuoroista luotiin numeerinen aineisto. Tutkimusasetelmaa koskevassa kappaleessa on tarkemmin kuvattu luokittelun ja sisällön erittelyn menetelmää.

Kuten edellä mainittiin, annettiin ensimmäisellä kierroksella 20 lausuntoa, toisella kierroksella 14 ja lähetekeskustelussa käytettiin yhteensä 21 puheenvuoroa. Eri lausuntokierrosten lausuntoja sekä lähetekeskustelun puheenvuoroja tullaan osin analysoimaan yhdessä ja osittain erikseen. Aineiston analysoimista kokonaisuutena puoltaa se, että vain siten jakaumien tekeminen ja niistä mielekkäiden tulkintojen tekeminen on mahdollista, sillä havaintoja on hyvin rajallisesti. Osa-aineistojen vertaaminen keskenään olisi varsin perusteltua tutkimuskysymykset huomioon ottaen, mutta koska tapauksia on niin vähän, ei tämä aina ole mahdollista.

Muodostetussa tilastollisessa aineistossa on yhteensä 46 alkuperäistä luokittelurungon muuttujaa ja näiden pohjalta muodostettuja muuttujamuunnoksia 38 kappaletta, eli yhteensä 84 muuttujaa. Muuttujien ja tehtyjen muuttujamuunnosten määrä kuvaa työmäärää ja vaivaa, mitä aineiston kirjaamisessa ja valmistelussa, sekä itse analyysin toteutuksessa on nähty. Tarkasteltuja tapauksia (lausuntoja, puheenvuoroja) on yhteensä 55 kappaletta. Huomionarvoista on, että sama lausuja on saattanut lausua ensimmäisellä ja toisella lausuntokierroksella. Samoin lähetekeskustelussa sama henkilö on saattanut pi-

tää useamman puheenvuoron. Näitä kaikkia analysoidaan osana aineistoa omina tapauksinaan. Tämä seikka tulee kuitenkin huomioida tuloksia tulkittaessa. Lisäksi kaikkea aineistoon koodattua informaatiota ei raportoida, koska analyysivaiheessa on havaittu, että jokin ennakolta teoreettisesti mielenkiintoinen seikka on käytännössä osoittautunut aineistossa marginaaliseksi.

5.2.2. Aineiston tilastollinen tarkastelu

Taulukossa 1 on kuvattu, kuinka eri lausujaryhmät olivat edustettuina aineistossa. Lausujista 25,5 % oli ministeriön alaisia instituutioita ja viranomaisia. 27,3 % lausujista oli itsenäisiä instituutioita ja viranomaisia, eli pääasiassa hallinto-oikeuksia. Kansanedustajat olivat pääosassa (34,5 %) lähete keskustelussa. Huomionarvoista on, että ainoa niin kutsuttu muu toimija, joka lausui lakihankkeesta viranomaisten lisäksi oli Kriminaali- huollon tukisäätiö.

Mitä tahoa lausuja edustaa?		
Taho	Lkm	%-osuus
ministeriö	4	7,3
ministeriön alainen viranomainen	14	25,5
itsenäinen instituutio/ viranomainen	15	27,3
muu toimija	1	1,8
ministeri	2	3,6
kansanedustaja	19	34,5
Yht.	55	100

Taulukko 1. Lausujaryhmät eli mitä tahoa lausuja edustaa.

Eduskunnan lähete keskustelussa käytettiin siis yhteensä 21 puheenvuoroa, joiden jakautuminen puolueittain on esitetty taulukossa 2. Jakaumasta voidaan havaita, että suhteellisesti eniten äänessä olivat Perussuomalaiset.

Lähete keskustelu		
Puolue	Lkm	%-osuus
Keskusta	1	4,8
Kokomus	3	14,3
SDP	4	19
Sininen	1	4,8
Perussuomalaiset	8	38,1
Vasemmistoliitto	3	14,3
KD	1	4,8
Yht.	21	100

Taulukko 2. Eduskunnan lähete keskustelussa käytetyt puheenvuorot puolueittain.

Puheenvuoron käyttäneistä viisi edusti hallitusta ja 16 oppositiota. Tämä on varsin mielenkiintoista, kun tarkastellaan lausujien kantaa lakihankkeeseen. Lausunnoista ja puheenvuoroista kirjattiin lausujan kanta. Luokitteluvaihtoehdot olivat ”puolesta”, ”vastaan”, ”ei kommentoitavaa”, ”sekä puolesta että vastaan” ja ”ei puolesta eikä vastaan”. Muuttujan jakauma on esitetty taulukossa 3. Jakaumasta nähdään, että suurin osa lausujista kannatti lakihanketta ja suhteellisen pieni osuus (5 kpl) oli suoraan lakihanketta vastaan. Puolueettomia tai lievemmän kannan lakihankkeeseen otti yhteensä 15 lausujaa. Eduskunnan lähetekeskustelussa olivat suurimmalta osalta äänessä opposition edustajat, mutta näistä 13 oli lakihankkeen kannalla, samoin viisi hallituksen edustajan puheenvuoroa.

Kanta esitykseen		
	Lkm	%-osuus
puolesta	35	63,6
vastaan	5	9,1
ei kommentoitavaa	6	10,9
sekä puolesta että vastaan	2	3,6
ei puolesta eikä vastaan	7	12,7
Yht.	55	100

Taulukko 3. Lausunnonantajien ja lähetekeskustelussa puhuneiden kanta lakihankkeeseen.

Lähetekeskustelussa lakihanketta kannattivat Keskustan, Kokoomuksen, SDP:n, Sinisten, Perussuomalaisen ja Kristillisdemokraattien edustajat. Puolueettoman kannan esittivät Vasemmistoliiton edustajat. Kun taas tarkastellaan kantoja lakihankkeeseen lausuntokierroksittain, voidaan havaita, että ensimmäisellä lausuntokierroksella lakihankkeeseen suhtauduttiin hieman epäilevämmiin ja puolueettomia kantoja oli suhteellisen paljon. Toisella lausuntokierroksella lausujat olivat suurelta osin lakihankkeen takana. Lausujista ministeriö ja ministeriöiden alaiset viranomaiset pääosin kannattivat lakihanketta, samoin itsenäiset instituutiot, jotka olivat pääosin hallinto-oikeuksia.

5.3. Lakihankkeen perustelut lausunnoissa

Varsinaisena tutkimuskysymyksenä oli selvittää, kuinka oikeudellista muutosta ja lakihanketta perustellaan lausunnoissa ja puheenvuoroissa. Lakihanketta kannattavia tai vastustavia argumentteja lähdettiin aineiston kirjaamisvaiheessa erittelemään erilaisten muuttujien ja luokittelujen kautta. Ensinnäkin oltiin kiinnostuneita oikeudellisista argumenteista, yhteiskunnallisista arvoista, oikeudenkäyttöön liittyvistä arvoista ja muista argumenteista. Analyysivaiheessa huomattiin, etteivät kaikki ennako-oletusten mukai-

set seikat olleetkaan niin keskeisiä argumentteja kuin oli oletettu. Tällaiseksi osoittautuivat esimerkiksi argumenttien oikeusperusta. Vain harvoissa lausunnoissa tai puheenvuoroissa viitattiin perustuslakiin, kansainväliseen oikeuteen, EU-oikeuteen tai ihmisoikeuksiin. Koska tapauksia ja havaintoja oli niin vähän, ei niiden perusteella ole mielekästä tehdä päätelmiä. Sinänsä voidaan pitää kuvaavana sitä seikkaa, että kansainväliseen oikeuteen, ihmisoikeuksiin ja EU-oikeuteen linkittyvä ulkomaalaislaki ja sen muuttaminen teemana ei aineiston perusteella näytä edellyttävän kommentoijiltaan viittauksia näihin oikeuslähteisiin.

Ensimmäisessä lausuntopyynnössä oli lausujilta pyydetty arvioimaan lakihankkeen mahdollista vaikutusta työresursseihin eri viranomaisissa, erityisesti hallinto-oikeuksissa. Kaikki lausijat eivät kuitenkaan olleet asiasta lausuneet. Lausunnoissa 11:ssä arvioitiin lisäresursseja tarvittavan, kun taas asian arvioitiin päinvastoin viidessä lausunnossa. Eduskunta keskustelussa seitsemässä puheenvuorossa tuotiin esiin huoli hallinto-oikeuksien resursseista. Huomionarvoista on kuitenkin, ettei esimerkiksi Valtiovarainministeriö arvioinut hankkeen lisäävän taloudellisia menoja juuri lainkaan.

Oikeudenkäyttöön liittyviä arvoja käytettiin osassa argumentteja perusteluina joko lakihankkeen kannatukselle tai sen vastustukselle. Oikeudenkäyttöön liittyvät arvot kirjattiin aineistoon seuraavissa luokissa: ”yhdenvertaisuus, tasa-arvo ja syrjinnänkielto”, ”oikeussuoja ja oikeusturva”, ”oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja asianmukainen käsittely”, ”tuomioistuinten riippumattomuus”, ”kuuleminen” ja ”mahdollisuus hakea muutosta”. Näiden esiintyvyyttä aineistossa kuvataan taulukossa 4. Yhdessä lausunnossa tai puheenvuorossa on voitu mainita useampi oikeudellinen arvo ja tämä on otettu analyysissä huomioon.

Oikeudenkäyttöön liittyvät arvot	
	Lkm
Yhdenvertaisuus, tasa-arvo ja syrjinnän kieltö	2
Oikeussuoja ja oikeusturva	16
Oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja asianmukainen käsittely	11
Tuomioistuinten riippumattomuus	2
Kuuleminen	3
Mahdollisuus hakea muutosta	16

Taulukko 4. Oikeudenkäyttöön liittyvät arvot, tarkastelussa koko aineisto.

Eniten mainintoja ovat lausunnoissa ja puheenvuoroissa saaneet oikeussuojaan ja –turvaan liittyvät arvot ja näiden lisäksi mahdollisuus hakea muutosta. Kun analyysissa tarkasteltiin näitä argumentteja suhteessa esittäjän kantaan lakihankkeesta, voitiin havaita, että yhdenvertaisuutta korosti vain kaksi lakihanketta vastustavaa tahoa. Oikeussuojaan ja –turvaan liittyviä kysymyksiä nostettiin esiin niin lakihanketta puoltavissa kuin vastustavissakin lausunnoissa ja puheenvuoroissa. Lakihanketta puoltavissa argumenteissa tuotiin enemmän esiin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja asianmukaisen käsittelyn vaatimusta, kuin lakihanketta vastustavissa lausunnoissa ja puheenvuoroissa. Samoin muutoksenhakumahdollisuus mainittiin yhteensä yhdeksässä lakihanketta puoltavassa lausunnossa ja puheenvuorossa, kun sama seikka nostettiin esiin vain kolmessa lakihanketta vastustavassa lausunnossa tai puheenvuorossa. Neljässä lausunnossa ja puheenvuorossa, jossa esitettiin vain neutraali kanta lakihankkeeseen, tuotiin esiin muutoksenhakumahdollisuus. Eduskuntakesustelun osalta täytyy todeta, että pääosin olivat äänessä vain lakihankkeen kannattajat ja he toivat esiin muutoksenhakumahdollisuuden lähinnä kriittisessä valossa.

Aineistolähtöisesti luotiin muuttuja ”Muita perusteita ja argumentteja”. Tämä luokittelu sai arvoja ”kansan mielipide”, ”kansan oikeustaju”, ”maalaisjärki”, ”hallitusohjelma”, ”kansantalous”, ”maahanmuuttopolitiikan tiukentaminen” ja ”yhteiskunnallinen tilanne”. Muuttujan jakauma on esitetty taulukossa 5. Samassa puheenvuorossa on voitu mainita useampi eri argumentti.

Muita perusteita tai argumentteja	
	Lkm
Kansan mielipide	2
Kansan oikeustaju	3
Maalaisjärki	3
Hallitusohjelma	8
Kansantalous	0
Maahanmuuttopolitiikan tiukentaminen	6
Yhteiskunnallinen tilanne	1

Taulukko 5. Muita aineistossa esitettyjä perusteita ja argumentteja, tarkastelussa koko aineisto.

Pääosin näitä edellä esitettyjä argumentteja käytettiin vain eduskunnan lähetekeskustelun puheenvuoroissa. Hallitusohjelma ja yhteiskunnallinen tilanne mainittiin kertaalleen molemmat ensimmäisellä lausuntokierroksella viranomaislausunnoissa. Näitä taulukossa 5 esitettyjä argumentteja käytettiin ainoastaan lakihanketta puoltavissa lausunnoissa ja puheenvuoroissa.

Osassa lausuntoja ja puheenvuoroja nostettiin argumenttina palautuskielto ja kokonaisharkinta. Tosin vain kuusi kertaa kumpikin koko aineistossa. Kokonaisharkinta oli mainittu kolmessa lakihanketta vastustavassa ja kahdessa puoltavassa lausunnossa (sekä yhdessä neutraalissa lausunnossa). Aineistosta kirjattiin myös kokonaisharkintaan vaikuttavat seikat, jotka eri tahot mainitsivat esityksissään. Koska havaintoja on hyvin vähän, ei syvälliselle analyysille ole tässä kohden mahdollisuutta. Voidaan kuitenkin todeta, että eri kokonaisharkintaan liittyviin seikkoihin viitattiin niin puoltavissa kuin vastustavissakin kannanotoissa. Erityisesti mainintoja saivat karkotettavan terveyteen liittyvät seikat, kohdemaan tilanne, Suomessa vietetty aika, siteet Suomeen ja perheeseen liittyvät syyt. Osassa lausuntoja ja puheenvuoroja näitä käytettiin esimerkkinä ongelmista lainsoveltamistilanteissa, mitkä estävät tehokkaan hallinnon toteutumisen.

Palautuskieltoon oli viitattu kolmessa lakihanketta puoltavassa ja kahdessa vastustavassa lausunnossa (sekä yhdessä neutraalissa lausunnossa). Koska havaintoja on näin vähän, ei ole mielekasta tehdä pitkälle meneviä tulkintoja lukujen perusteella.

Kokonaisuutena lakihankkeen perusteluja ja argumentteja voidaan kuvata hieman ristiinmenneeksi. Samoja argumentteja käytettiin lakihankkeen puolesta ja sitä vastaan. Erityisesti oikeussuoja ja –turva näyttäytyivät aineiston argumenteissa yhtäältä oikeuden

käyttöön liittyvinä arvoina, joita tuli yhtäältä suojella ja tavoitella ja samalla toisaalta mahdollisesti rajoittaa. Kansanedustajien puheenvuoroissa asetettiin myös jossain määrin vastakkain omat kansalaiset ja heidän etunsa, verrattuna ulkomaalaisten vastaaviin. Samanlaisia tuloksia on myös aiemmista ulkomaalaisista tutkimuksista liittyen parlamentaarisiin keskusteluihin.¹³⁸

Niin sanotusti kansankielisiä argumentteja, kuten ”kansan oikeustaju” ynnä muita, käytettiin argumentteina lähinnä eduskuntakeskustelussa. Näihin keinoihin turvautuivat puheenvuoroissaan vain esitystä kannattavat edustajat. Tältä osin on huomionarvoista, että eduskuntakeskustelussa olivat äänessä suurelta osin vain lakihanketta kannattavat henkilöt. Jos vastustajia olisi ollut äänessä, olisivat hekin voineet hyödyntää tunteisiin vetoavaa retoriikkaa. Kyseisen aineiston perusteella tämä jää vain spekulatiiviseksi. Hagelundin mukaan moraaliset käsitykset ja käsitteet hallitsevat ulkomaalaisiin ja maahanmuuttajiin liittyvää parlamentaarista keskustelua.¹³⁹ Tämä näyttäisi olevan totta myös kyseisessä aineistossa, mutta vain eduskuntakeskustelun osalta.

5.4. Yhteiskunnalliset arvot lausunnoissa ja puheenvuoroissa

Yksi varsinaisista tutkimuskysymyksistä oli selvittää, mitä yhteiskunnallisia arvoja lausunnoissa ja eduskunnan lähetekeskustelussa tuodaan esiin. Lisäksi haluttiin selvittää kuinka lausunnot ja lähetekeskustelut eroavat toisistaan niissä esitettyjen yhteiskunnallisten arvojen näkökulmasta. Tältä osin analyysi toteutettiin erikseen osa-aineistoille, jotta olisi mahdollista verrata yhteiskunnallisten arvojen esiintyvyyttä lausuntokierroksilla ja lähetekeskustelussa.

Lausunnoista ja puheenvuoroista kirjattiin ”Yhteiskunnalliset arvot”-muuttujaksi luokittelun mukaisesti neljä eri kategoriaa. Nämä olivat ”turvallisuus”, ”oikeusvaltio”, ”demokratia” ja ”useita edeltävistä”. Kirjaamisessa pyrittiin pitäytymään sanatarkassa tulkinnassa, eli kirjaus tehtiin vain jos kyseinen käsite mainittiin lausunnossa tai puheenvuorossa. Lisäksi kirjattiin kenen turvallisuudesta lausunnoissa ja puheenvuoroissa oli kyse. Muuttuja ”Kenen turvallisuus” saattoi saada seuraavia arvoja: ”karkotettavan”, ”kansalaisten”, ”yhteiskunta yleisesti”, ”Suomen valtio”, ”karkotettavan ja yhteiskunnan” sekä ”kansalaisten ja Suomen valtion”. Näiden muuttujien suorista jakaumista ja ristiintaulukoinnilla saatiin esiin seuraavat tulokset.

¹³⁸ kts. esim. *Kronick & Rousseau 2015*, s. 553.

¹³⁹ *Hagelund 2003*, s. 251.

Lausuntokierroksilla 23:ssa lausunnossa (68 %) mainittiin turvallisuus ja lisäksi kertaalleen useampi luokkien arvoista. Sinällään ei ole yllättävää, että turvallisuus tulee mainittua niin monta kertaa, sillä se sisältyy jo lakihankkeen (työ)nimeen ja kuvailuun luonnoksissa hallituksen esityksiksi. Kuitenkaan kaikki lausunnonantajat eivät kyseistä käsitettä ole maininneet. Käsitteen maininneista lausunnonantajista 12 tarkoitti sillä yleisesti yhteiskunnan turvallisuutta, viisi karkotettavan ja yhteiskunnan turvallisuutta. 34:stä lausunnonantajasta kaksi tarkoitti karkotettavan turvallisuutta ja kaksi kansalaisten turvallisuutta. Suomen valtion turvallisuutta tarkoitti vain yksi lausunnonantaja. Esitetyistä luvuista voidaan päätellä, että suurin osa lausujista oli huolissaan yleisestä turvallisuudesta, eikä niinkään minkä tietyn eturyhmän turvallisuudesta.

Eduskunnan lähetekeskustelussa mainittiin turvallisuus 10:ssä puheenvuorossa ja oikeusvaltio viidessä. Kun lähetekeskustelun osalta tarkastellaan kenen turvallisuudesta oli puhe, voidaan huomata, että mainintoja on yhteensä 12 kappaletta. Tämä viittaa siihen, että myös oikeusvaltiokäsitettä on käytetty suhteessa jonkun turvallisuuteen.

Puheenvuoroissa turvallisuudesta puhuttiin suhteessa yhteiskuntaan yleisesti (3 kpl), Suomen valtioon (2 kpl) ja tämän lisäksi sekä Suomen valtion että kansalaisten näkökulmasta (4 kpl). Oikeusvaltiokäsitettä käytettiin puheenvuoroissa suhteessa kansalaisten (1 kpl) ja yhteiskunnan (1 kpl) turvallisuuteen. Tämän lisäksi mainittiin yhdessä puheenvuorossa karkotettavan turvallisuus.

Kun tarkastellaan lähetekeskustelun puheenvuoroja ja niissä edellä mainittujen käsitteiden esiintyvyyttä ja puhujien edustamia puolueita, voidaan havaita, että Kokoomus ja Perussuomalaiset mainitsivat muita useammin turvallisuuden, vaaran ja turvapaikanhakijat. Laittoman maassa oleskelun lukumääräisesti mainitsivat useimmin SDP ja Perussuomalaiset.

Koska havaintoja on tarkasteltavissa muuttujissa hyvin vähän, voidaan näiden tulosten perusteella tehdä vain varovaisia yleistyksiä ja tulkintoja. Aineiston perusteella näyttää siltä, että lausunnoissa painotettiin turvallisuutta yleisesti yhteiskunnan kannalta, kun taas eduskunnan lähetekeskustelussa nostettiin enemmän esiin yhteiskunnallisen turvallisuuden lisäksi Suomen valtion ja kansalaisten turvallisuutta. Kyse ei siten olisi vain turvallisuudesta, vaan myös sen määrittelystä, kenen turvallisuudesta ilmiössä on kyse.

Tämän lisäksi eduskuntakeskustelussa näyttäisi olevan viitteitä siitä, miten määritellään kenen oikeudesta on kyse. Oikeusvaltio käsitettä ei käytetä vain puolustamaan karkotettavan oikeuksia, vaan myös kansalaisten oikeuksia, jotka ilmeisesti ovat puhujan mukaan vaarassa.¹⁴⁰

Tutkimuskysymyksenä oli lisäksi selvittää missä määrin lausunnoissa ja lähetekeskustelussa tuodaan esiin toiseuttamiseen liittyviä teemoja. Tässä tutkimuksessa määritellään toiseuttaminen prosessiksi, jossa ”toiset” ovat erilaisia kuin ”me”. Vastakkainasettelulla luodaan kuvaa yhtenäisestä rintamasta ”pahaa vastaan”.¹⁴¹

Kyseisen toiseuttamisen käsitteen kirjaaminen aineistoon perustui tutkijan tulkintaan ja edellä teoriaosuudessa esitettyyn näkemykseen käsitteen määrittelystä. Muuttuinaan ”toiseuttaminen” tehtiin kirjaus, jos tutkija tulkitsi tekstin tai puheenvuoron sellaista sisältävän. Tulkintaan vaikutti koko lausunnon tai puheenvuoron kokonaisuus ja painoarvoa tulkinnassa annettiin esimerkiksi kielteisille ilmauksille, liioittelulle, negatiivisille mielikuville, kielenrakenteille, joilla rinnastettiin eri ilmiöitä ja muut vastaavat retoriset keinot. Tulkinnassa huomioitiin lisäksi se, pyrittiinkö puheella tai tekstillä luomaan mielikuvaa ilmiöstä yleisesti tai rikoksiin syyllistyneistä ulkomaalaisista erityisesti ja pyrittiinkö argumentoinnilla vaikuttamaan muiden mielipiteisiin.

Lausuntokierroksilla annetuissa lausunnoissa ei yhdessäkään esiintynyt toiseuttamiseen liittyvää kielenkäyttöä tai viittauksia. Sinällään ei ole yllättävää, etteivät viranomaishot käytä selkeästi arvolutautuneita tai tunteisiin vetoavia käsitteitä tai argumentteja. Huomionarvoista on myös huomata, ettei kyseisiin prosesseiksi tulkittavia kielenrakenteita tai ilmauksia käytetty edes näennäisesti neutraalisti. Tilanne näyttäisi kuitenkin olevan toinen kun tarkastellaan eduskunnan lähetekeskustelua.

Lähetekeskustelun puheenvuoroissa voitiin tulkita kahdeksassa olevan kyse toiseuttamisesta. Kun tarkastellaan tarkemmin, ketä käytti kyseisiä keinoja argumenteissaan, voidaan havaita, että lakihankkeen puolustajat käyttivät kyseisiä argumentteja. Heidän lisäksi myös puheenvuoroissa, jotka olivat lakihankkeen suhteen näennäisen neutraaleja, hyödynsivät kuitenkin puheessaan toiseuttamiseksi tulkittavia argumentteja.

¹⁴⁰ kts. esim. *Kronick & Rousseau 2015*, s. 554.

¹⁴¹ *Beauvoir 1949/2009; Said 1978/1985; Bauman 1990/1997; Lévi-Strauss 1955/1997.*

Esitettyjen lukujen perusteella voidaan todeta, ettei viranomaisten lausunnoissa tai kielenkäytössä ole tulkittavissa kyseisiä asenteita. Nämä kuitenkin ovat ilmeisiä osassa eduskuntakeskustelun puheenvuoroja. Ero saattaa johtua lausujien erilaisista rooleista ja keskustelukulttuurien eroista. Poliittisten puheenvuorojen on tarkoituskin olla osin sentimentaalisia ja kannanotoissaan jyrkkiä. Usein myös poliittiset puheenvuorot suunnataan enemmänkin (potentiaalisille) äänestäjille kuin lainsäätäjille. Viranomaisilla on erilainen rooli lausueessaan lakihankkeesta. On lisäksi huomioitava, että tältä osin analyysi perustuu tutkijan tekemään tulkintaan ja on siten kritisoitavissa. Hagelund on tutkinut poliittisia keskusteluja Norjassa liittyen maahanmuuttoon ja ulkomaalaisiin. Hänen mukaansa keskustelu on usein ulkoisesti poliittisesti korrektia, eikä avoimen rasistisia tai ennakkoluuloisia argumentteja esitetä. Tällaisia asenteita on kuitenkin hänen mukaansa usein argumenteista löydettävissä. Hagelundin tutkimustulos näyttää tämän aineiston ja analyysin valossa pitävän jossain määrin paikkansa.¹⁴²

5.4.1. Kritiikki

Yhtenä varsinaisen tutkimuskysymyksen alakysymyksenä oli käytettyjen argumenttien lisäksi tuoda esiin, miten lakihanketta kritisoitiin lausunnoissa ja puheenvuoroissa.

Lausunnoissa ja puheenvuoroissa tuotiin osassa esiin kritiikkiä lakihanketta ja hallituksenesitystä kohtaan. Nämä huomiot kirjattiin aineistoon ns. kritiikkimuuttujiksi, jotka saattoivat saada arvoja ”ei käytännön merkitystä tai tarkoitettua vaikutusta”, ”ei tehosta hallintoa”, ”lisätyövaihe HaO:lle”, ”ei riittävää muutosta”, ”monimutkaistaa hallintoa” ja ”oikeusturvan kannalta ongelmallinen”. Yhdessä lausunnossa tai puheenvuorossa on voitu mainita useampi kritiikinaihe ja ne kaikki kirjattiin aineistoon. Kritiikkimuuttujan suora jakauma on esitetty taulukossa 6.

Kritiikki	
	Lkm
ei käytännön merkitystä/ tarkoitettua vaikutusta	7
ei tehosta hallintoa	8
lisätyövaihe HaO:lle	11
ei riittävää muutosta	7
monimutkaistaa hallintoa	9
oikeusturvan kannalta ongelmallinen	4

Taulukko 6. Lausunnoissa ja puheenvuoroissa esiintuotujen kritiikkien suora jakauma, tarkastelussa koko aineisto.

¹⁴² Hagelund 2003, s. 250-270.

Erityisesti hallituksen esitystä ja luonnoksia hallituksen esityksiksi kritisoitiin siitä, että se aiheuttaa lisätyövaiheen hallinto-oikeuksille. Muita huolenaiheita oli, että laki monimutkaistaisi entisestään jo hyvin monimutkaista ulkomaalaislakia ja sen täytäntöönpanosäännöksiä. Useissa lausunnoissa ja puheenvuoroissa tuotiin myös esiin, ettei lakihanke toteuttaisi tavoitteitaan hallinnon tehostamisesta. Osassa lausuntoja ja puheenvuoroja epäiltiin myös, ettei lakihankkeella ole käytännön merkitystä tai tarkoitettua vaikutusta. Tätä voidaan pitää lakihankkeen kannalta hyvin ongelmallisena. Erityisesti tätä mieltä olivat itsenäiset instituutiot tai viranomaiset, jotka olivat aineistossa pääasiassa hallinto-oikeuksia. Niin sanottujen itsenäisten instituutioiden näkökulmasta muita kritiikin aiheita oli se, että lakihanke aiheuttaa lisätyövaiheen hallinto-oikeuksille ja monimutkaistaa hallintoa. Tätä mieltä oli myös osa ministeriön alaisista viranomaisista. Osa itsenäisistä instituutioista kuten myös osa hanketta vastustavista lausujista, toi myös esiin, että lakihanke oli ongelmallinen oikeusturvan kannalta. Lakihanketta kannattavat taas kritisoivat, että se ei tuo riittävää muutosta ja tämä näkökulma tuli esiin erityisesti eduskunnan lähetekeskustelussa Perussuomalaisten toimesta.

5.4.2. Parannusehdotukset

Lisäksi varsinaisen tutkimuskysymyksen alakysymyksenä oli selvittää, mitä parannusehdotuksia lausunnoissa ja puheenvuoroissa esitettiin.

Lausunnoissa ja puheenvuoroissa lähetekeskustelussa tuotiin esiin joitain parannusehdotuksia luonnoksiin hallituksen esityksiksi ja hallituksen esitykseen. Ministeriöt ja niiden alaiset viranomaiset sekä itsenäiset instituutiot antoivat suurimman osan parannusehdotuksista lausunnoissaan. Ne olivat luonteelta suurelta osin lakitekniisiä. Muita ehdotettuja parannusehdotuksia olivat muun muassa että lakihankkeessa tarkoitetut asiat määrätäisiin kiireellisiksi hallinto-oikeuksissa tai että käsittelyaikoja lyhennettäisiin. Eduskuntakeskustelussa ainoastaan Perussuomalaiset tekivät parannusehdotuksia, joissa painotui ajatus siitä, ettei nykyisellään lakihanke ole riittävä vaan tarvitaan tiukempaa sääntelyä.

Aineistossa esiin tulleen palautteen perusteella olisi perusteltua väittää, että ulkomaalaislakia tulisi uudistaa kokonaisvaltaisemmin, pelkkien yksittäisten pykälien muokkaamisen sijaan. Kokonaisuutta eheyttämällä oli mahdollista saada poissuljettua ulko-

maalaislain soveltamisen ja täytäntöönpanon haasteita. Näitä näkökantoja toivat esiin myös lausunnoissaan erityisesti poliisien edustajat.

5.6. Rikosperusteisen karkotuksen yhteiskunnallinen funktio

Yhtenä tutkimuskysymyksenä oli selvittää, kuinka maasta poistamisen yhteiskunnallinen funktio määrittyy lausunnoissa ja lähetekeskustelussa. Yhteiskunnallisella funktiolla tarkoitettiin sitä, mitä tarkoitusta lakimuutos yhteiskunnassa palvelee. Funktionalismi on teoreettinen näkökulma, joka perustuu ajatukseen, että sosiaalisia instituutioita ja niiden toimintaa voidaan parhaiten selittää niiden funktioiden kautta, eli kuinka institutiot myötävaikuttavat yhteiskunnan tai yhteisön jatkuvuuteen.¹⁴³

Kysymykseen rikosperusteisen karkotuksen funktiosta yhteiskunnassa lähdetään vastaamaan tarkastelemalla, mitä tavoitteita lakihankkeelle on asetettu lausunnoissa ja puheenvuoroissa. Lakihankkeen tavoitteiksi on aineistoon kirjattu kaikki sanatarkasti mainitut tavoitteet, joita olivat hallinnon tai rikosperusteisen karkottamisen a) tehostaminen, b) nopeuttaminen ja lisäksi c) lainsäädännön selkeyttäminen. Nämä kaikki lain tavoitteet on nimetty jo luonnoksissa hallituksen esityksiksi, mutta vain osassa lausuntoja ja puheenvuoroja ne nostettiin esiin. Tässä osassa analyysia tullaan tarkastelemaan koko aineistoa kokonaisuutena, sillä osa-aineistojen (lausunnot ja lähetekeskustelu erikseen) tarkasteluun on havaintoja liian vähän.

Lausunnoissa ja puheenvuoroissa mainittiin kuudessa (11 %) hallinnon tai maasta poistamisen tehostaminen. Kyseisen prosessin nopeuttaminen mainittiin 53 %:ssa (29 kpl) lausuntoja ja puheenvuoroja. Tämän lisäksi noin kolmasosassa (17 kpl) mainittiin lainsäädännön selkeyttäminen. Osassa lausuntoja ja puheenvuoroja mainittiin useampi kuin yksi edellä mainituista lain tavoitteista.

Aiemmin edellä tarkasteltiin yhteiskunnallisia arvoja käsittelevää muuttujaa. Samassa yhteydessä tarkasteltiin, kenen turvallisuutta puheessa ja teksteissä määriteltiin. Nyt tarkastellaan tuota samaa arvomuuttujaa suhteessa lain tavoitteisiin. Yhteiskunnallisina arvoina oli siis aineistolähtöisesti kirjattu seuraavat kategoriat: ”turvallisuus”, ”oikeusvaltio”, ”demokratia” ja ”useita edeltävistä”.

¹⁴³ Giddens & Sutton 2017, s. 999.

Kyseisten muuttujien yhteisjakauma on esitetty taulukossa 7. Taulukon luvuista voidaan havaita, että kaikissa lausunnoissa ja puheenvuoroissa, joissa mainittiin jokin lain tavoitteista, ei mainittu yhteiskunnallista arvoa, siten nämä havainnot jäävät analyysin ulkopuolelle (tehostaminen 2 kpl; nopeuttaminen 5 kpl; selkeyttäminen 4 kpl). Jotta tapaus, eli lausunto tai puheenvuoro, tulisi huomioiduksi kyseisessä menetelmässä, tulee olla havainto molemmissa muuttujissa. Muuten tapaukset jäävät niin sanotuiksi puuttuviksi tiedoiksi. Tämä on varsin valitettavaa, mutta ristiintaulukoinnissa tavallista.

Yhteiskunnalliset arvot ja lain tavoitteet				
	Turvallisuus	Oikeusvaltio	Demokratia	Useita edeltävistä
Tehostaminen	4	0	0	0
Nopeuttaminen	19	3	0	2
Lainsäädännön selkeyttäminen	11	0	0	2
Yht.	34	3	0	4

Taulukko 7. Yhteiskunnalliset arvot ja lain tavoitteet ristiintaulukoituna, tarkastelussa koko aineisto.

Taulukkoa 7 voidaan tulkita siten, että turvallisuutta yhteiskunnassa parannettaisiin erityisesti nopeuttamalla hallinnollista prosessia rikoksiin syyllistyneiden maasta poistamisessa. Turvallisuutta myös lisäisi, jos lainsäädäntöä selkeytettäisiin. Tätä toivottiin nimenomaan lausunnoissa täytäntöönpanosäädösten osalta. Lisäksi maasta poistamisen ja hallinnon tehostamisen voidaan tulkita aineiston analyysin perusteella edistävän turvallisuutta.

Yllättävää taulukossa 7 esitetyissä luvuissa on, että hallintoprosessin nopeuttaminen on osassa (3 kpl) lausuntoja ja puheenvuoroja liitetty oikeusvaltion käsitteeseen. Kyseiset tapaukset ovat aineiston tarkemman tarkastelun jälkeen tunnistettavissa kaikki kansanedustajiksi, jotka edustavat SDP:tä, Vasemmistoliittoa ja Perussuomalaisia. SDP:n ja Perussuomalaisten edustajat kannattivat lakihanketta ja Vasemmistoliiton edustajan kanta oli neutraali. Oikeusvaltiokäsitettä käytettiin siten osana lakihankkeen puoltavaa perustelua, ei aina esimerkiksi karkotettavan oikeusturvaan liittyen.

Kun tarkastellaan yhdessä lain tavoitteita ja edellä mainittuja yhteiskunnallisia arvoja, voidaan havaita, että lakihankkeen yhteiskunnalliseksi funktioksi määrittyy turvallisuuden parantaminen. Tähän keinoina aineistossa esitetyn mukaan toimivat rikoksiin syyll-

listyneiden nopeampi poistaminen, hallinnon tehostaminen ja lainsäädännön selkeyttäminen. Tätä vasten nykytila näyttäytyy lausunnoissa ja puheenvuoroissa turvattomana sekä muutosta ja reaktioita vaativana.

Kun otetaan huomioon, että useat viranomaistoimijat epäilivät lausunnoissaan koko lakihankkeen tavoitteiden (hallinnon tehostaminen, maasta poistamisen nopeuttaminen ja lainsäädännön selkeyttäminen) toteutumista, voidaankin perustellusti kysyä, onko kyseisessä Sisäministeriön lainvalmisteluhankkeessa kyse vain poliittisesta pelistä, jolla välitetään äänestäjille, sitä mitä he äänestäessään ”tilasivat”. Hallitusohjelmaan kirjattuja tavoitteita täyttäessäänkin, lakihanke samalla sumentaa ulkomaalaisten oikeuksien toteutumismahdollisuuksia.

5.7. Yhteiskunnallinen rakenne, jota lakimuutoksella pyritään ylläpitämään

Yksi tutkimuskysymyksistä oli selvittää, mikä on se yhteiskunnallinen rakenne, jota lakimuutoksella pyritään ylläpitämään, eli mitä lakimuutoksella voidaan tulkita suojeltavan. Tässä tutkimuksessa rakenteen käsitettä käytetään Anthony Giddensin käsitteen määrittelyä ja rakenteistumisteoriaa hyödyntäen. Hänen mukaansa rakenteistumisessa on kyse kahdensuuntaisesta prosessista, jossa yhtäältä yhteisön jäsenet teoillaan muovaavat sosiaalista maailmaa, ja toisaalta samalla kuitenkin ovat itse samaisen yhteiskunnan muovaamia. Giddensin mukaan yhteiskunnalliset järjestelmät uusinnetaan ajallisesa ja konkreettisesa yhteiskunnallisessa toiminnassa.¹⁴⁴ Hän käyttää analyysissään käsitettä ”säännöt” (rules). Säännöt ovat Giddensin mukaan osa rakenteita. Giddensin rakenne-käsitteen käyttämisen oikeudellisessa kontekstissa tekee haastavaksi muun muassa se, että Giddens korostaa teoriassaan rakenteiden toimintaa mahdollistavaa ulottuvuutta. Tämä on erontekoa funktionalismiin, jossa rakenteet nähdään lähinnä rajoittavan inhimillistä toimintaa.¹⁴⁵ Tässä tutkimuksessa rakenne käsitetään ”giddensläisittäin” osin mahdollistajana ja toisaalta rajoittajana. Tärkeää on rakenteiden uusintaminen, esimerkiksi normeja luomalla ja vahvistamalla. Tämän teoreettisen näkökulman kautta tarkastellaan, mikä tämän aineiston valossa näyttäisi olevan se rakenne, jota pyritään ylläpitämään ja suojelemaan. Tutkimuskysymykseen sisältyy siten osin teoriaperusteinen lähtöoletus jonkin ylläpitämisestä ja oikeuden lähtökohtaisesti muutosta vastustavasta luonteesta. Yhtä perusteltua olisi tarkastella kyseistä ilmiötä juuri muutoksen näkökulmasta. Tässä tutkimuksessa käsitetään kuitenkin oikeuden ja sen rakenteiden pe-

¹⁴⁴ Giddens & Sutton 2017, s. 89-90, 1017.

¹⁴⁵ Kotkas 2010, s. 93, 102, 106-117.

rustehtäviksi tiettyjen yhteiskunnallisten olojen ja toimintojen turvaaminen. Siten oikeuden voidaan sanoa olevan luonteeltaan jonkin rakenteen ylläpitämistä. Tästä näkökulmasta lakimuutoskin on pyrkimystä sopeutua muuttuneisiin olosuhteisiin, jotta tietty asiantila pysyisi samana. Oikeudelle voidaan perustellusti esittää myös muita yhteiskunnallisia tehtäviä.¹⁴⁶

Yhteiskunnallisen rakenteen kysymystä lähdetään tässä analyysissä tarkastelemaan lausunnoissa esiintyneiden yhteiskunnallisten arvojen ja uhkakuvien kautta. Yhteiskunnallisten arvojen muuttujaa on jo hyödynnetty aiemmin analyysissä. Muuttujan luokat ovat siis ”turvallisuus”, ”oikeusvaltio”, ”demokratia” ja ”useampi edeltävistä”. Yhteiskunnallisten arvojen lisäksi tarkastellaan ”Kenen turvallisuus”-muuttujaa, jonka luokat ovat ”karkotettavan”, ”kansalaisten”, ”yleisesti yhteiskunnan”, ”Suomen valtion”, ”karkotettavan ja yhteiskunnan” sekä ”kansalaisten ja Suomen valtion”.

Kun tarkastellaan yhteiskunnallisia arvoja suhteessa lausujan mielipiteeseen itse lakihankkeesta, voidaan havaita, että lakihanketta puoltavissa lausunnoissa ja puheenvuoroissa mainitaan muita ryhmiä useammin turvallisuus. Myös oikeusvaltio saa joitain mainintoja, mutta ero on selkeä. Tulokset on esitetty taulukossa 8. Tämän aineiston jakauman valossa lakihanketta puoltavat tahot, näyttäisivät pyrkivän samalla ylläpitämään yhteiskunnallisista arvoista juuri turvallisuutta.

Yhteiskunnalliset arvot ja kanta lakihankkeeseen						
Kanta lakihankkeeseen						
Yhteiskunnalliset arvot	puolesta	vastaan	ei kommentoitavaa	sekä puolesta että vastaan	ei puolesta eikä vastaan	Yht.
turvallisuus	22	3	2	1	5	33
oikeusvaltio	4	0	0	0	1	5
useita edeltävistä	1	1	0	0	0	2
Yht.	27	4	2	1	6	40

Taulukko 8. Yhteiskunnalliset arvot ja lausujien kannanotot lakihankkeeseen, tarkastelussa koko aineisto.

Kun tarkastellaan tarkemmin yhtäältä kenen turvallisuudesta on kyse ja toisaalta mikä on lausujan kanta lakihankkeeseen, voidaan havaita että turvallisuudella tyypillisimmin viitattiin yleisesti yhteiskunnan turvallisuuteen lakihanketta puoltavissa argumenteissa. Kohtalaisen vähän oli lausunnoissa ja puheenvuoroissa tuotu esiin karkotettavan turval-

¹⁴⁶ kts. esim. selkokielen ja tiivis esitys eri näkökulmista oikeusteoriaan *Siltala 2001*.

lisuutta, edes lakihanketta vastustavissa argumenteissa. Sekä karkotettavan että yhteiskunnan turvallisuudesta oli huolissaan kolme lakihanketta puoltanutta lausujaa. Jos lasketaan yhteen luokat yhteiskunnan turvallisuus, kansalaisten turvallisuus, Suomen valtion turvallisuus sekä näiden yhdistelmäluokka (kansalaisten ja Suomen valtion turvallisuus) saavat nämä lakihanketta puoltavissa puheenvuoroissa ja lausunnoissa yhteensä 19 mainintaa. Tämä on kiistaton enemmistö. Tulokset on esitetty taulukossa 9. Taulukon jakaumaa voi tulkita siten, että lakihanketta puoltavat pyrkivät ylläpitämään turvallisuutta, ja erityisesti Suomen valtion, suomalaisen yhteiskunnan ja sen kansalaisten turvallisuutta.

Kenen turvallisuus ja kanta lakihankkeeseen						
	Kanta lakihankkeeseen					
Kenen turvallisuus	puolesta	vastaan	ei kommentoitavaa	sekä puolesta että vastaan	ei puolesta eikä vastaan	Yht.
karkotettavan	1	2	0	0	0	3
kansalaisten	3	0	0	0	0	3
yhteiskunta yleisesti	11	1	1	0	3	16
Suomen valtio	1	0	1	0	1	3
karkotettavan ja yhteiskunnan	3	2	0	1	1	7
kansalaisten ja Suomen valtion	4	0	0	0	0	4
Yht.	23	5	2	1	5	36

Taulukko 9. Kenen turvallisuus –muuttuja ja lausujien kannanotot lakihankkeeseen, tarkastelussa koko aineisto.

Lausunnoissa ja puheenvuoroissa esitettiin myös joitain uhkakuvia joko tarkasti tai yleisesti viitaten johonkin yhteiskunnalliseen ilmiöön. Lakihankkeen nähtiin keinona puuttua näihin uhkakuihin. Näiden pohjalta luotiin muuttuja ”uhkakuvia”, joka saattoi saada arvoja ”vaara”, ”laiton maassa oleskelu”, ”terrorismi”, ”järjestelmän hyväksikäyttö” ja ”useita edeltävistä”. Taulukossa 10 on esitetty ”uhkakuvia”-muuttujan jakauma ”kanta lakihankkeeseen”-muuttujan luokissa. Jakaumasta voidaan nähdä, että eniten uhkakuihin viittauksia tekivät lakihanketta puoltavat lausijat. Erityisesti yleisesti ”vaara” ja laiton maassa oleskelu yhdessä järjestelmän hyväksikäytön kanssa nähtiin yhteiskunnallisina uhkakuvina, joihin lakihankkeella olisi mahdollista puuttua. Jakaumaa voidaan tulkita siten, että lakihanketta puoltavien mielestä, jos laki ei tule voimaan, uhkaa jokin selkiytymätön vaara Suomen valtiota, suomalaista yhteiskuntaa tai sen kansalaisia. Kun otetaan kuitenkin huomioon, kuten Vasemmistoliiton kansanedustajakin toi lähete-

kustelussa esiin¹⁴⁷, ovat kansalaisille ja Suomelle eniten vaaraksi henkilöt, joita ei voida karkottaa, sillä he ovat suomalaisia. Heitä ei kuitenkaan samalla tavalla mielletä vaaraksi, vaikka he olisivat niin sanotusti ”keskuudessamme”, mikä taas esitetään ulkomaalaisten kohdalla suurena uhkakuvana. Ulkomaalaisiin rikoksentekijöinä liitetäänkin mitä ilmeisemmin suurempia tunne- ja moraalilatauksia, kuin esimerkiksi niin sanottuihin kotimaisiin rikollisiin¹⁴⁸.

Tämän lisäksi esitetään uhkakuvana järjestelmän hyväksikäyttö ja laitton maassa oleskelu, jotka nähdään seurauksina liian sallivasta maahanmuuttopolitiikasta. Sinänsä lausunnoissa ja puheenvuoroissa korostettiin myös muutoksenhaun tärkeyttä ja todettiin useampaan otteeseen, kuinka tämä mahdollisuus tulee säilyttää. Osalla puheenvuoronpitäneistä oli kuitenkin sellaisiakin kantoja, että tästä oikeudesta muutoksenhakuun voitaisiin ulkomaalaisten rikoksen tekijöiden kohdalla tinkiä¹⁴⁹.

Uhkakuvia ja kanta lakihankkeeseen						
Uhkakuvia	Kanta lakihankkeeseen					
	puolesta	vastaan	ei kommentoitavaa	sekä puolesta että vastaan	ei puolesta eikä vastaan	Yht.
vaara	7	1	1	0	0	9
laitton maassa oleskelu	2	0	0	0	0	2
terrorismi	1	0	0	0	0	1
järjestelmän hyväksikäyttö	3	0	0	0	1	4
laitton maassa oleskelu ja järjestelmän hyväksikäyttö	7	0	0	0	0	7
Yht.	20	1	1	0	1	23

Taulukko 10. Lausunnoissa esitetyt uhkakuvat ja lausujien kannanotot lakihankkeeseen, tarkastelussa koko aineisto.

Viimeiseksi tarkastellaan vielä niin sanottujen lukumäärämuuttujien jakaumia kanta lakihankkeeseen –muuttujan luokissa. Lukumäärämuuttujat kuvaavat sitä, kuinka monta mainintaa kukin käsite sai lausunnoissa ja puheenvuoroissa. Taulukosta 11 voidaan nähdä, että kuten on jo todetta aiemmin muissakin jakaumissa, on turvallisuus saanut eniten mainintoja, erityisesti lakihanketta puoltavien lausunnoissa. Kahdessa lausunnos-

¹⁴⁷ PTK 29/2018 vp, s. 8.

¹⁴⁸ Martin 2015; Hagelund 2003.

¹⁴⁹ PTK 29/2018 vp, s. 9.

sa oli turvallisuus mainittu jopa kahdeksan kertaa. Tämän lisäksi vaarasta¹⁵⁰ oli puhe lausunnoissa ja puheenvuoroissa yhteensä 14 kertaa, joissain useampaan kertaan (yhdessä lausunnossa kuusi kertaa).

Laittoman maassa oleskelun ja turvapaikanhakijoiden mainitseminen argumenteissa on mielenkiintoista siksi, ettei kyseinen lakihanke liity näihin ihmisryhmiin mitenkään, eikä heidän maassa oleskelua tai poistamista voida siten tällä kyseisellä lakihankkeella mitenkään hallinnoida. Tämä ei selkeästi haitannut osaa kommentoijista. Laiton maassa oleskelu sai 10 mainintaa ja turvapaikanhakijat seitsemän. Aiemmin lakihankkeen perusteluita käsittelevässä kappaleessa esitettiin jakaumat kyseisten käsitteiden maininnoista ei lausuntokierroksella. Laittomasta maassaolosta ja turvapaikanhakijoista oli puhe useammin eduskunnan lähetekeskustelussa kuin viranomaislausunnoissa. Tämä siinä kuvaa lähetekeskustelun tasoa ja puhujien asiantuntemusta tai toisaalta tarkoitushakuisuutta.¹⁵¹

Kuinka monta mainitaa käsitteille "turvallisuus", "vaara", "laiton maassa oleskelu" ja "turvapaikanhakija" yhdessä kanta lakihankkeeseen -muuttujan kanssa						
Lkm-muuttujat	Kanta lakihankkeeseen					
	puolesta	vastaaan	ei kommentoi tavaa	sekä puolesta että vastaan	ei puolesta eikä vastaan	Yht.
Turvallisuus	18	5	1	1	3	28
Vaara	14	3	1	2	2	22
Laiton maassa oleskelu	10	0	0	0	1	11
Turvapaikanhakija	7	3	0	1	1	12

Taulukko 11. Lukumäärämuuttujat esitettynä kanta lakihankkeeseen –muuttujan luokissa, tarkastelussa koko aineisto.

Kun tarkastellaan kokoavasti tämän luvun neljän taulukon tuloksia, voidaan todeta, että se yhteiskunnallinen rakenne, jota lakimuutoksella pyritään ylläpitämään on kiistatta turvallisuus. Osin turvallisuus määrittyy tämän aineiston valossa Suomen valtion ja kansalaisten sekä yleisesti yhteiskunnan turvallisuudeksi. Turvallisuus jää kuitenkin osassa aineistoa tarkemmin määrittelemättä ja osassa aineistoa sillä viitataan karkotettavan turvallisuuteen. Näitä muutamia mainintoja lukuun ottamatta pääasiallisesti puheenvuoroissa ja lausunnoissa pyrittiin yllä pitämään jotain mitä tässä tutkimuksessa

¹⁵⁰ Tähän laskettiin mukaan myös käsitteiden eri taivutusmuodot sekä johdannaiset, kuten vaara, vaarallinen, vaarallisuus, vaarantaa jne.

¹⁵¹ Hagelund 2003; Kronick & Rousseau 2015, s. 553.

nimitetään ”suomalaiseksi turvallisuudeksi”. Aineiston pohjalta voidaan sanoa, että suomalainen turvallisuus on erilaista kuin yleinen turvallisuus. Suomalainen turvallisuus määrittyy aineistossa osin käänteisesti uhkakuvien kautta. Suomalaista turvallisuutta uhkasivat niin tarkentumaton vaara, kuin laitton maassa oleskelu ja järjestelmän hyväksikäyttö. Tämä viestittää, että lausujien mukaan kyseiset ihmisryhmät eivät ole toivottuja ja heidän Suomessa oleskelu on ongelma, jopa uhka tai vaara. Suomalaista turvallisuutta uhkaavat erityisesti ulkomaalaiset rikoksen tekijät, eivät vastaavat kotimaiset, joita ei ole mahdollista karkottaa. Ulkomaalaisiin liitetään erityinen moraalinen velvollisuus ”käyttäytyä kunnolla” ja jos tätä normia rikkoo, katsotaan maasta karkottaminen oikeutetuksi.¹⁵²

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

6.1. Vaiettu konsensus palvelee yhteiskunnan etuja monella rintamalla

Tässä luvussa tullaan käsittelemään tutkimuksen keskeisimpiä tuloksia ja peilaamaan niitä aiempaan aiheesta käytyyn teoreettiseen keskusteluun, sekä suhteuttamaan tehtyjä havaintoja aiempaan aihetta käsittelevään tutkimukseen. Tämän jälkeen seuraavassa luvussa arvioidaan toteutettua tutkimusta kriittisesti, sekä listataan joitain työn ansioita. Lopuksi esitetään joitain jatkotutkimuskysymyksiä, joita on herännyt tutkimuksen edetessä.

Aasin mukaan diskurssi poikkeavista maahanmuuttajista poliittisten debattien keskiössä¹⁵³ on tyypillistä kaikille länsimaille nykypäivänä. Kun tarkastellaan rikosperusteisia karkotuksia, voidaan todeta, että kyse on melko harvalukuisesta joukosta, joihin kyseinen käytäntö kohdistuu. Kuitenkin aineiston analyysin perusteella, voidaan pitää ilmeisenä lakihankkeen poliittista tilausta. Vaikka viranomaislausunnoissa tuotiin esiin huoli siitä, ettei lakihanke todennäköisesti toteuta sille asetettuja tavoitteita, tai että sen vaikutus jää vähäiseksi, ei tämä näyttänyt haittaavan ainakaan eduskunnassa puheenvuoroja käyttäneitä. Erityisesti lakihankkeen tavoitteiden toteutumista epäilivät aineiston perusteella lakia soveltava taho, eli hallinto-oikeudet. Eduskunnan lähete keskustelussa oli kuitenkin yhtenäinen rintama lakihankkeen puolesta, jopa yli puolue ja hallitus-oppositio-rajojen.

¹⁵² Hagelund 2003;

¹⁵³ Aas 2007, s. 287-288.

Kysymys yleisesti maasta poistamisista ja niihin liittyvistä keskusteluista on julkisuudessa ja myös osin eduskunnassa hyvin polarisoitunutta. Toisaalta luonnoksista hallituksen esityksiksi annetuissa lausunnoissa ja eduskunnan puheenvuoroissa yleisesti kannatettiin nopeuttamispyrkimystä. Voidaankin todeta vallitsevan vaiettu konsensus rikos- ja turvallisuusperusteisten karkotusten tarpeellisuudesta samalla kun esimerkiksi keskustelu turvapaikanhakijoista ja käännytyksistä on polarisoitunutta. Tästä voidaan päätellä, että nyky-yhteiskunnassa hiljaisesti sivuutetaan rikos- ja turvallisuusperusteisiin karkotuksiin liittyvät sisäiset ja periaatteelliset ristiriitaisuudet¹⁵⁴, joita kuitenkin nostetaan hanakasti jopa kansanliikkeissä esiin turvapaikanhakijoiden kohdalla.

Yhtenä tutkimuskysymyksenä oli selvittää, kuinka rikos- ja turvallisuusperusteisten karkotusten yhteiskunnallinen funktio määrittyy lausunnoissa ja lähete keskustelussa. Yhteiskunnallisella funktiolla tarkoitettiin sitä, mitä tarkoitusta lakimuutos yhteiskunnassa palvelee.

Karkotusten ja erityisesti rikosperusteisten sellaisten merkitystä ja tehtävää yhteiskunnassa ovat tutkimuksissaan sivunneet muun muassa Gibney, Aas, Ugelvik ja Barker. Gibneyn mukaan karkotukset vahvistavat yhteisön jäsenten yhtenäisyyttä (unity of membership) ja kansalaisuuden käytännöllistä merkitystä.¹⁵⁵ Tällä Gibney tarkoittaa, että karkottamalla rikolliset ulkomaalaiset, yhteiskunnan muut jäsenet korjaavat niin sanotusti rivejään yhtenäiseksi rintamaksi. Eronteko ”meihin” ja ”muihin” syventyy ja samalla korostetaan kansalaisuuden arvoa ja merkitystä. Tältä osin voidaan todeta myös tämän aineiston analyysin perusteella, että rikosperusteisen karkotuksen yhteiskunnallinen funktio määrittyy juuri turvallisuuden parantamiseksi, jossa on osin kyse myös yhteisön jäsenyydestä ja tämän yhteisön yhtenäisyyden säilyttämisestä, tai pyrkimyksestä sen palauttamiseen. Myös Aasin mukaan karkotukset luovat ja uudistavat jäsenyyttä. Hänen mukaansa karkotus on keino edistää kansallismielisesti määritellyn väestön hyvinvointia.¹⁵⁶ Tällä Aas tarkoittaa yhteiskunnan rajallisia resursseja ja niiden jakamista.

Edellä mainittujen tutkijoiden lisäksi Ugelvik on tutkimuksessaan analysoinut hyvinvointivaltion ja toiseuttamisen yhteen kietoutumista. Hänen mukaansa hyvinvointivaltio

¹⁵⁴ Aas 2014; Bosworth 2011; Gibney 2013.

¹⁵⁵ Gibney 2013, s. 219.

¹⁵⁶ Aas 2014, s. 533-536.

ei olekaan salliva ja ketään syrjimätön, vaan rakentuu juuri eronteoilte.¹⁵⁷ Saadaksean osakseen hyvinvointiyhteiskunnan hyviä puolia ja resursseja, tulee Ugelvikin mukaan olla oikeutettu sen jäsenyyteen. Tässä karkotukset toimivat keinona sulkea ulkopuolelle ei-toivottuja ihmisryhmiä. Vanessa Barker onkin tähdentänyt demokratian paradoksaalista luonnetta suhteessa rikoksiin syyllistyneisiin karkotettaviin ulkomaalaisiin. Vaikka periaatteessa yhdenvertaisuus, liikkumisvapaus ja oikeusturva kuuluvat kaikille ihmisille, voidaan kuitenkin jotkin ryhmät kategorisesti sulkea näiden oikeuksien ulkopuolelle.¹⁵⁸ Tämän tutkimuskysymyksen kannalta Ugelvikin ja Barkerin päätelmiä voidaan tulkita siten, että tämän aineiston valossa näyttäisi siltä, että rikosperusteisten karkotusten nopeuttaminen ja tehostaminen toteuttaa yhteiskunnallisen turvallisuuden parantamisen funktiota. Pyrkimyksenä ei siten ole vain poistaa ei-toivottuja henkilöitä maasta, vaan myös määrittää rajat sille, kuka saa osallistua hyvinvointivaltion resurssien jakamiseen ja kuka on oikeutettu syrjimättömyyteen ja yhdenvertaisuuteen. Pohjoismaana Suomi esittäytyy suhteellisen humanin kriminaalipolitiikan maana, jossa demokratian ja hyvinvointivaltion periaatteet saavat laajaa kannatusta. Nämä arvot koetaan yhteisiksi kansallisen ylpeydenaiheiksi. Nämä arvot eivät kuitenkaan täydessä mitassaan kosketa kaikkia rikollisia. Suomalaiset raiskaajat, pahoinpitelijät ja ryöstäjät ovat vähemmän ”pahoja” kuin ulkomaalaiset vastaavat. Tämän kaksinaismoralistisen suhtautumistavan¹⁵⁹ voidaan tulkita osaltaan mahdollistavan rikosperusteiset karkotukset, jotka toteuttavat yhteiskunnallista funktiotaan, eli turvallisuuden parantamista.

Toinen varsinainen tutkimuskysymyksistä oli selvittää, mikä on se yhteiskunnallinen rakenne, jota lakimuutoksella pyritään ylläpitämään, eli mitä lakimuutoksella voidaan tulkita suojeltavan. Tutkimusaineiston analyysin perusteella rakenteeksi, jota lakihankkeella pyritään ylläpitämään ja suojelemaan, määrittyi jokin, mitä voidaan nimittää suomalaiseksi turvallisuudeksi. Suomalaista turvallisuutta voidaan kuvata ensinnäkin ihanne(mieli)kuvaksi yhtenäiskulttuurista ja homogeenisesta, kansallismielisesti määritellystä väestöstä¹⁶⁰, jonka lisääntyvä maahanmuutto ja monikulttuuristuminen osaltaan haastavat. Kyse on ihannekuvasta, jonka kaltaista ei koskaan ole ehkä ollut olemassakaan ja jota ei liene mahdollista globalisoituvassa maailmassa enää saavuttaakaan. Toinen määritelmä suomalaiselle turvallisuudelle on käytännön läheisempi. Suomalaisella

¹⁵⁷ Ugelvik 2013, s. 183, 195-196.

¹⁵⁸ Barker 2013.

¹⁵⁹ Martin 2015, s. 308-309, 314, 319.

¹⁶⁰ Aas 2014, s. 533-536.

turvallisuudella voidaan kuvata myös rationaalista (tai sellaisena esitettyä) ja päämäärätietoista toimintaa kohti siistimpiä rikostilastoja. Koska on mahdollista poistaa maasta tietyin ehdoin rikokseen syylistyneitä tai yleiselle turvallisuudelle vaarallisia henkilöitä, tulee valtion niin myös tehdä. Suomalaiseksi tässäkin tapauksessa turvallisuus määrittyy juuri siksi, että karkotus voi kohdistua vain ulkomaalaisiin. Siten merkityksellistä sen määrittämiselle, mitä on suomalainen turvallisuus on kysymys siitä, kenen turvallisuudesta on kyse. Kenen turvallisuuden puolesta ollaan huolissaan ja kehen valitut toimet kohdistuvat, kuka on vaarallinen? Hallituksen esityksessä esitetään, lakihankkeella olisi vaikutusta jokaiselle kuuluvaan henkilökohtaiseen turvallisuuteen.¹⁶¹ Aineiston perusteella näyttäisi siltä, että tämä henkilökohtainen turvallisuus painottuisi juuri suomalaisten turvallisuudeksi.

Tässä tutkimuksessa käytetään käsitettä rakenne rakenteistumisteorian mukaisesti kuvaamaan sosiaalisen todellisuuden rakentumista. Rakenne samalla mahdollistaa ja rajoittaa yksilöiden toimintaa. Tässä tarkasteltu oikeudellinen ilmiö mahdollistaa suomalaisen turvallisuuden määrittelyn ja samalla kyseinen määrittely rajaa sen ulkopuolelle ei-kansalaiset. Rakenteesta ja rakenteistumisesta on siten tullut keino toiseuttaa tiettyjä ihmisryhmiä.

Kuten edellä on todettu on tutkimusten mukaan on toiseuttaminen yhteydessä turvattomuuteen.¹⁶² Lisäksi tutkimusten mukaan uhkapuheessa maahantulijat esitetään velloivina luonnonvoimina, joita ei ole mahdollista hallita. Lisäksi maahantuloja ryhmitellään tutkimuksen mukaan hyviin ja pahoihin.¹⁶³ Voidaan puhua jopa kaksinaismoralismista¹⁶⁴. Tutkimuksen mukaan puheessa maahantulijoista ja turvapaikanhakijoista korostetaan vastaanottavan maan hyväntekijän roolia ja tulijoiden aiheuttamaa kohtuutonta painetta yhteiskunnan resursseille.¹⁶⁵ Martinin mukaan maahantuloista lietsotaan jopa moraalipaniikkeja. Erityisesti vaalit ovat hänen mukaansa otollista aikaa moraalipaniikkien lietsontaan ja moraalipaniikeilla on taipumus löytää resonanssia yleisessä huoleessa ja levottomuudessa.¹⁶⁶ Martinin mukaan terrorismin pelko on tehnyt arabeista tällaisia

¹⁶¹ HE 24/2018 vp, s. 22.

¹⁶² *Aas 2007*, s. 287-288.

¹⁶³ *Huot, Bobadilla, Bailliard & Rudman 2015*, s. 133.

¹⁶⁴ *Martin 2015*, s. 308-309, 314, 319.

¹⁶⁵ *Huot, Bobadilla, Bailliard & Rudman 2015*, s. 133.

¹⁶⁶ *Martin 2015*, s. 308-309, 314, 319.

yleistetyn pelon kohteita.¹⁶⁷ Useat toiseuttamisesta kirjoittaneet tutkijat ovat tuoneet esiin terrorismin, siihen liitetyt pelot ja sodankäynnin. Terrorismia käytetään uhkakuvana ja perusteluna maahanmuuttopolitiikan ja valvonnan lisäämiselle, mutta myös toiseuttamisen keinona. Post-WTC-maailmassa muslimit nähdään yhtenäisenä ja uhkaavana ryhmänä, potentiaalisina terroristeina. Yleistys koskee kaikkia Lähi-idästä tulleen näköisiä. Martin kirjoittaakin toiseutetuista arabeista (Arab Other).¹⁶⁸

Rikoksiin syyllistyneiden karkotusten osalta voidaan todeta näiden toiseuttamisen taktiikoiden ja seurausten olevan tyypillisiä kaikissa länsimaissa. Samoja kaikuja on havaittavissa myös Suomessa. Keskustelun taustoja on tässä tutkimuksessa avattu yhtäältä ontologioiden epävarmuuden käsitteen ja toisaalta liikkuvuuden kriminologian näkökulmista. Liikkuvuuden kriminologia pyrkii niin teoreettisesti kuin empiirisestikin kuvaamaan maahanmuuton ja rikollisuuden yhteen kietoutumista ja näihin liitettyjä arvolatauksia. Yhtenä tutkimussuuntauksen keskeisenä tutkimuskohteena ovat turvapaikanhakijat ja heistä käyty keskustelu yhteiskunnassa.¹⁶⁹

Kronickin ja Rousseauin tutkimuksen mukaan turvapaikanhakijoiden määrittelyssä on kyse sosiaalisesta, poliittisesta ja historiallisesta ilmiöstä, jossa esitetään hyvinvointivaltion olevan uhattuna ja jossa rikoksen ja turvallisuuden käsitteet ovat yhteen kietoutuneet.¹⁷⁰ Parlamentaarisisessa diskurssissa heidän tutkimuksen mukaan kansalaisten ja maahantulijoiden tarpeet asetetaan vastakkain ja lakimuutoksia perustellaan rationalisoinneilla, ei auktoriteetteihin vetoamalla.¹⁷¹ Vastaava tulos on havaittavissa myös tämän tutkimuksen analyysissä. Oikeudellisia perusteluja käytettiin vain vähän. Tämä oli tyypillistä niin viranomaislausunnoille kuin eduskunnan puheenvuoroillekin.

Kronickin ja Rousseauin mukaan parlamentaarisisessa puheessa asetettiin tutkimuksen mukaan kansalaisten oikeudet etusijalle ja muiden oikeudet sivuutettiin. Tämän lisäksi argumentoitiin lakimuutosta sekoittamalla eri maahantulijoiden ryhmät keskenään ja asiayhteyksiin, joihin ne eivät kuuluneet.¹⁷² Myös näiltä osin voidaan löytää linkkejä tämän tutkimuksen tuloksiin. Erityisesti eduskunnassa käytetyissä puheenvuoroissa se-

¹⁶⁷ Martin 2015, s. 308; kts. myös esim. Huot, Bobadilla, Bailliard & Rudman 2015 ja Aas 2007.

¹⁶⁸ Martin 2015, s. 308; kts. myös esim. Huot, Bobadilla, Bailliard & Rudman 2015 ja Aas 2007.

¹⁶⁹ Pickering, Bosworth & Aas 2014, s. 1; kts. myös esim. Bowling 2013.

¹⁷⁰ Kronick & Rousseau 2015, s. 544, 547.

¹⁷¹ Kronick & Rousseau 2015, s. 552.

¹⁷² Kronick & Rousseau 2015, s. 553.

koittuivat eri ihmisryhmät yhtenäiseksi rikollisten massaksi. Erityisen mielenkiintoista oli, että eduskunnassa keskusteluun tuotiin mukaan myös ihmisryhmiä (laittomasti maassa oleskelevat, turvapaikanhakijat), joihin kyseinen lakihanke ei liity lainkaan.

Lisäksi Kronickin ja Rousseau'n tutkimuksessa havaittiin, että käänteinen logiikka mahdollisti oikeuksien uudelleen määrittelyn, jolloin turvaa ja suojelua tarvitsivat maa, sen rajat ja kansalaiset, eivät turvapaikanhakijat. Tutkimuksen mukaan argumenteissa korostui valtion turvallisuus ja siten toimenpiteet näyttäytyivät rationaalisina ja kohtuullisina.¹⁷³ Tässä tutkimuksessa havaittiin, että suojeltavia olivat juuri suomalaiset, yhteiskunta ja valtio. Puheenvuoroissa ja lausunnoissa vain harvakseltaan esitettiin huolta karkotettavan turvallisuudesta.

Gibneyn ja Aasin mukaan karkotukset vahvistavat yhteisön jäsenten yhtenäisyyttä ja kansalaisuuden käytännöllistä merkitystä.¹⁷⁴ Karkotus on keino edistää kansallismielisesti määritellyn väestön hyvinvointia. Karkotukset pitävät järjestelmän ulkopuolella ne, jotka vaarantavat hyvinvointijärjestelmän kestävyys ja rajalliset resurssit. Aas kysyykin, voidaanko enää edes perustellusti puhua sallivista ja suvaitsevaisista Pohjoismaista, kun tarkastellaan ulkomaalaislainsäädäntöä.¹⁷⁵ Myös Ugelvikin mukaan hyvinvointivaltio ei olekaan salliva ja ketään syrjimätön, vaan rakentuu juuri eronteille. Hyvinvointivaltio luo hierarkioita arvokkaiden ja arvottomien köyhien välille (worthy and unworthy needy).¹⁷⁶

Kuten hallituksen esityksessä (24/2018 vp) todetaankin, eivät perustuslain suomat perusoikeudet ole rajoittamattomia. Hallituksen esityksessä esiin tuotuja seikkoja voidaan kuitenkin arvioida myös kriittisesti liikkuvuuden kriminologiaa käsittelevän kirjallisuuden valossa. Vanessa Barker on tähdentänyt demokratian paradoksaalista luonnetta suhteessa rikoksiin syyllistyneisiin karkotettaviin ulkomaalaisiin. Vaikka periaatteessa yhdenvertaisuus, liikkumisvapaus ja oikeusturva kuuluvat kaikille ihmisille, voidaan kuitenkin jotkin ryhmät kategorisesti sulkea näiden oikeuksien ulkopuolelle.¹⁷⁷ Lisäksi liikkuvuuden kriminologia on pyrkinyt nostamaan esiin maahantulijoiden ja maassa

¹⁷³ Kronick & Rousseau 2015, s. 554.

¹⁷⁴ Gibney 2013, s. 219.

¹⁷⁵ Aas 2014, s. 533-536.

¹⁷⁶ Ugelvik 2013, s. 183, 195-196.

¹⁷⁷ Barker 2013.

oleskelevien ulkomaalaisten kriminalisoinnin prosesseja, joiden kautta heidät määritellään laittomiksi ja erilaiset hallinnolliset sanktiot ja kriminaalipoliittiset seuraamukset ovat mahdollisia, kuten esimerkiksi liikkuvuuden rajoittaminen, tutkintavankeus tai säilöönotto.¹⁷⁸

Talan mukaan kansainvälistyminen muokkaa valtion roolia lainsäätäjänä. Kansallisvaltion suvereniteetti on hänen mukaansa kaventunut, mikä osaltaan on johtanut valtion korostuneeseen rooliin kansainvälisten säädösten täytäntöön panijana ja valvojana. Talan mukaan valtion vastuulle jää siten demokratiaan, tasa-arvoon ja yhteisöllisyyteen liittyvien kysymysten ratkaisu.¹⁷⁹

Tutkielman aiheen näkökulmasta tämä demokratian ja tasa-arvon korostaminen on hie-
man ristiriitaista. Vanessa Barker on esittänyt, että juuri demokratia pyrkiessään edistä-
mään tasa-arvoa, luo karkottamalla rikoksiin syyllistyneet ulkomaalaiset demokratian
paradoksin. Barkerin mukaan samalla kun demokratia pitää arvossa ja keskeisinä peri-
aatteinaan yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa, se sulkee näiden arvojen ulkopuolelle eri
ryhmiä, erityisesti rikoksiin syyllistyneet ulkomaalaiset, jotka rikosoikeudellisen tuomi-
on lisäksi saavat hallinnollisen seurauksena karkotuspäätöksen. Tämä kaksoisrangaistus
nähdään kuitenkin periaatteellisesta ristiriidasta huolimatta oikeutettuna ja legitiiminä
toimintamallina demokraattisessa yhteiskunnassa, joka perustuu kansallisvaltioiden su-
vereniteetin käsitykselle.¹⁸⁰

Anniken Hagelund tutki väitöskirjassaan poliittisia diskursseja liittyen maahanmuuttoon
Norjassa ajanjaksolla 1970-2002. Hän havaitsi, että suhteellisen ankaraa maahanmuut-
tosäätelyä on mahdollista ajaa ja saada aikaiseksi käyttäen näennäisesti neutraalia kiel-
tä, joka linkittyy humanitarismiin, oikeuteen, solidaarisuuteen, tasa-arvoon ja soveliai-
suuteen (decency). Tätä ei pitäisi hänen mukaansa käsittää vain retoriseksi keinoksi,
vaan se muovaa sitä argumenttien rationaalisuutta, johon koko säätely nojaa ja perus-
tuu tällä politiikan saralla.¹⁸¹ Tämän tutkimuksen näkökulmasta Hagelundin huomiot
ovat perusteltuja ja osuvia. Myös tämän tutkimuksen analyysissä havaittiin, että vaikka
kielenkäyttö eduskunnan puheenvuoroissa oli päällisin puolin varsin poliittisesti korrek-

¹⁷⁸ kts. esim. *Aas 2007; Pickering, Bosworth & Aas 2014*.

¹⁷⁹ *Tala 2005*, s. 58.

¹⁸⁰ *Barker 2013*.

¹⁸¹ *Hagelund 2003*, s. 252.

tia, voi näistä silti havaita arvolutautuneita lähtökohtia ja toiseuttamiseksi tulkittavia ilmauksia. Erityisesti tämä kävi ilmi lakihanketta kannattaneiden lähetekeskustelupuheenvuoroissa käytetyissä muissa argumenteissa. Näitä olivat aineiston analyysin perusteella esimerkiksi ”kansanoikeustaju” ja ”maalaisjärki”. Voidaankin perustellusti kysyä, onko koko lakihanke vain reaktiota ”kansan ääneen”. Poliittisten toimijoiden on pakko antaa äänestäjille vastiketta antamilleen lupauksille. Siten lakihankkeessa voidaan tulkita olevan enemmän kyse politiikasta kuin oikeudesta, vaikka puhujat argumentoinneissaan eduskunnassa muuta väittäisivätkin. Lakihanketta voidaan siten osin pitää poliittisena pelinä, jossa samalla sumutetaan sekä ulkomaalaisten oikeuksia, kuin äänestäjiäkin. Osa viranomaislausujista kun epäili, ettei lakihankkeella tulla toteuttamaan sille asetettuja tavoitteita.

6.2. Tutkimuksen kriittistä arviointia ja työn ansioita

Valittua menetelmää ja aineistoa voidaan kritisoida siitä, että kaikki viranomaislausunnot ja eduskunnan lähetekeskustelu analysoitiin samassa. On kuitenkin huomattava, että ensimmäisellä ja toisella lausuntokierroksella luonnos hallituksen esitykseksi oli hieman eri sisältöinen ja tämän lisäksi vielä lopullinen hallituksen esitys poikkesi näistä kahdesta edeltävästä luonnoksesta. Lausunnonantajilla ja poliitikoilla on myös perustavalla tavalla erilaiset roolit ja kohdeyleisö, kun he kommentoivat lakihankkeita. Lisäksi sama lausuja tai puhuja on voinut esiintyä aineistossa useamman kerran. Voidaan siten kysyä, olivatko lausunnot ja puheenvuorot keskenään vertailukelpoisia. Tutkimuksen aineisto rakentui kuvatulla tavalla, sillä muuten ei olisi ollut tarpeeksi analysoitavia havaintoja ja ei olisi ollut mielekästä tehdä jakaumia ja taulukointeja. Lopullistakin aineistoa voidaan pitää kohtuullisen niukkana. Lisäksi on huomionarvoista, että lakihankkeen puolustajat olivat pääroolissa eduskuntakeskustelussa, mikä sinällään jo vinouttaa aineistoa. Tästä voisi yhtäältä päätellä, että he ovat yliedustettuna aineistossa, tai sitten toisaalta, ettei lakihanketta vastusteta.

Lakihankkeen käsittely jää siinä mielessä tässä tutkimuksessa kesken, että sen käsittely eduskunnassa jatkuu vielä tällä hallituskaudella. Tässä tutkimuksessa ei kuitenkaan aikataulullisista syistä ole mahdollista jäädä odottamaan kaikkia mietintöjä tai eduskuntakeskusteluja.

Tutkimuksessa on valittu teoreettisiksi lähtökohdiksi makroteorioita, mitä voidaan perustellusti kritisoida, sillä ne ovat liian yleisiä analyysivälineiksi. Ne tarjoavat lähinnä näkökulmia yhteiskunnallisiin kysymyksiin. Lisäksi tutkimuksen keskiössä on raken-

teistumisteoria, jonka soveltuvuus oikeudellisten kysymysten analyysiin voidaan myös kyseenalaistaa. Tutkimuksen teoriataustoitusta vaivaa samainen ”helmasynti” kuin mistä Giddensiäkin on kritisoitu. On valittu niin sanotusti rusinat pullasta eri teoriaperinteistä. Tätä lähtökohtaa voidaan pitää epäanalyttisenä ja yleistävänä. Tutkimuksen tekijä on kuitenkin itse aina ollut kiinnostuneempi suurista teorioista ja niiden luomista mahdollisuuksista suurten kehityskulkujen kuvaamiseen. Makrotason suuri sivellin vain sopii kirjoittaja käteen paremmin kuin mikrotason näpertely. Taustalla vaikuttaa myös pyrkimys sanoa jotain yleispätevämpää ilmiöstä kokonaisuutena tämän tutkimuksen perusteella.

Kuten todettua, tutkimuksen teoriakeskiössä on rakenteen käsite, joka on kiistatta yksi keskeisimmistä mutta myös vaikeimmista sosiologisista käsitteistä. Tässä rakenteen käsitteily on varsin pintapuolista, eikä tee oikeutta sosiologian teoreetikoille.

Tutkimuksessa tutkaillaan arvoja useamman tutkimuskysymyksen yhteydessä. Tutkimuksessa ei kuitenkaan käsitellä arvotutkimukseen liittyvää kirjallisuutta tai aiempaa tutkimusta. Kyseiseen tutkimusalaan liittyy ongelmia ja ristiriitaisuuksia, joita ei tässä tutkimuksessa käydä läpi. Vaikka kaikkea ei voikaan yhteen tutkielmaan sisällyttää, voidaan tätä rajausta myös perustellusti kritisoida. Lisäksi tässä tutkimuksessa on tulkittu arvojen ilmentävän sekä yhteiskunnallista funktiota että rakennetta. Lähtökohtaa voidaan pitää teoreettisesti ja menetelmällisesti kyseenalaisena.

Tutkimuksen toteutus on kuitenkin kuvattu tarkasti ja eri analyysivaiheet dokumentoitu perusteellisesti. Tämä mahdollistaa tutkimuksen tarkastamisen ja toistamisen tarvittaessa. Valittua aineistoa voidaan pienestä koostaan huolimatta pitää ilmiötä hyvin kuvaavana ja monipuolisena. Muina työn ansioina voidaan mainita kirjoittajan kohtalaisen itsenäisen ja tehokas työskentely.

6.3. Jatkotutkimuskysymyksiä

Tutkimuksen edetessä nousi esiin aiheita ja teemoja, joihin olisi ollut mielenkiintoista syventyä paremmin, mutta mihin ei ollut tämän tutkimuksen puitteissa mahdollisuutta. Seuraava listaus kuvaa näitä ideoita.

- Ulkomaalaislain muutosta tällä ja edeltävällä hallituskaudella kattavammin syväluotaava esitys
- Perustelut aiemmissa hallitusten esityksissä (esimerkiksi 28/2003 ja 29/2013) ulkomaalaislain muuttamisesta verrattuna nyt hallituksen esityksessä (24/2018)

esitettyihin. Onko tapahtunut eetoksen muutos, mihin ulkomaalaislailla ja sen muutoksilla pyritään? Tätä kysymystä oli alkujaan tarkoitus avata myös tässä tutkielmassa, mutta aika ja tila eivät riittäneet.

- Koko kyseisen lakihankkeen eduskuntakäsittelyn tutkiminen loppuu. Mitä tapahtuu tämän tutkimuksen jälkeen?
- Jäsenyys (membership), kansalaisuus ja hyvinvointivaltio – näkökulma maahanmuuttokeskusteluun Suomessa
- Maahanmuuttoviraston karkotuspäätösten perusteet tai niiden muutokset kuu-kaudesta toiseen

LIITTEET

Liite 1. Juha Sipilän hallituksen vireillä olevat hallituksen (29.05.2015 alkaen) esitykset ja toteutetut lakimuutokset koskien Ulkomaalaislakia (301/2004).¹⁸²

Vireillä olevat hallituksen esitykset koskien Ulkomaalaislain (301/2004) muutoksia:

HE 201/2017 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rajavartiolain ja

ulkomaalaislain muuttamisesta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi

HE 21/2018 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kolmansien maiden kansalaisten

maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 24/2018 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

(Rikoksiin syylistyneiden ja yleiselle järjestykselle vaarallisten henkilöiden maasta poistaminen)

HE 29/2018 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja

eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Ulkomaalaislakiin (301/2004) tehdyt muutokset Sipilän hallituskaudella:

121/2018: Laki ulkomaalaislain muuttamisesta

3 § Määritelmät: yrittäjän oleskelulupa

11 § Maahantulon edellytykset

45 § Tilapäisen oleskeluluvan myöntäminen ulkomailla olevalle henkilölle

47 § Jatkuvan oleskeluluvan myöntäminen ulkomailla olevalle henkilölle

47 g § Kasvuyrittäjä

47 h § Kasvuyrittäjän oleskelulupa

49 § Ensimmäisen määräaikaisen oleskeluluvan myöntäminen ilman oleskelulupaa

49 a § Oleskeluluvan myöntäminen pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen

53 § Ensimmäisen määräaikaisen oleskeluluvan pituus

54 § Jatkoluvan myöntäminen

54 a § Kasvuyrittäjän jatkolupa

60 § Oleskeluluvan hakeminen

60 d § Biometriset tunnisteet oleskelulupakorttia varten

76 § Työntekijän ja yrittäjän oleskelulupa sekä muu oleskelulupa ansiotyötä varten, Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen osapäätös yrittäjän oleskelulupahakemukseen

78 § Työnteko-oikeus oleskeluluvan nojalla

84 § Toimivalta myöntää yrittäjän oleskelulupa

164 § Työnteko ja yritystoiminnan harjoittaminen

192 § Toimivaltainen hallinto-oikeus

Voimaantulo: 01.04.2018

909/2017: Laki ulkomaalaislain 77 ja 79 §:n muuttamisesta

77 § Muu oleskelulupa ansiotyötä varten

Voimaantulo: 01.01.2018

49/2017: Laki ulkomaalaislain muuttamisesta

117 a § Turvaamistoimien määräämisen yleiset edellytykset

120 a § Asumisvelvollisuus

120 b § Lapsen asumisvelvollisuus

121 a § Pakenemisen vaara

122 § Lapsen säilöön ottaminen

124 § Säilöön ottamisesta ilmoittaminen ja tuomioistuinkäsittely

126 § Käräjäoikeuden päätös

185 § Ulkomaalaisrikkomus

208 § Tiedottaminen yhdenvertaisuusvaltuutetulle

Voimaantulo: 01.02.2017

16/2017: Laki ulkomaalaislain 193 ja 197 §:n muuttamisesta

193 § Toimivaltainen hallinto-oikeus kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa

197 § Valituskirjelmän toimittaminen

Voimaantulo: 01.02.2017

¹⁸² Finlex 2018.

646/2016: Laki ulkomaalaislain muuttamisesta

- 9 § Oikeusapu
- 128 § Asian käsittely uudelleen käräjäoikeudessa
- 190 § Valitus
- 193 § Valitus Helsingin hallinto-oikeuteen
- 196 § Valitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen
- 197 a § Lisäselvityksen toimittamiselle asetettava määräaika
- 198 § Valituksen tekeminen valituslupa-asiassa
- 199 § Täytäntöönpanoa koskevan hakemuksen ratkaiseminen
- 201 § Käännyttämispäätösten täytäntöönpano

Voimaantulo: 01.09.2016

505/2016: Laki ulkomaalaislain muuttamisesta

- 39 § Toimeentuloedellytys oleskelulupaa myönnettäessä
- 114 § Oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen perheenjäsenelle
- 115 § Oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen muulle omaiselle
- 206 a § Tiedon antaminen turvapaikan saaneen tai pakolaiskiintiössä Suomeen otetun henkilön perheenjäsenen oikeudesta oleskelulupaan

Voimaantulo: 01.07.2016

501/2016: Laki ulkomaalaislain muuttamisesta

- 3 § Määritelmät: työntekijän oleskelulupa, elinkeinonharjoittajan oleskelupa, vastuuvaltion määrittäminen
- 4 § Suhde muihin lakeihin
- 6 b § Oikeuslääketieteellisen tutkimuksen tekeminen
- 52 e § Oleskeluluvan myöntäminen todistajansuojeluohjelmassa olevalle ulkomaalaiselle
- 60 § Oleskeluluvan hakeminen
- 60 d § Biometriset tunnistet oleskelulupakorttia varten
- 60 g § Uusi oleskelulupakortti
- 61 § Matkustusasiakirjan tilapäinen haltuunotto
- 63 § Lausunnot oleskelulupahakemuksesta perhesiteen perusteella
- 64 § Suullinen kuuleminen haettaessa oleskelulupaa perhesiteen perusteella
- 66 § DNA-tutkimuksen suorittaminen
- 67 § Maahanmuuttovirasto oleskelulupaviranomaisena
- 83 § Toimivalta myöntää työntekijän oleskelulupa
- 84 § Toimivalta myöntää elinkeinonharjoittajan oleskelulupa
- 95 b § Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen peruuttaminen
- 96 § Kortti hakemusasian vireillä olosta
- 97 § Turvapaikkatutkinta
- 98 a § Päätös kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen
- 116 § Maahanmuuttoviraston kansainväliseen suojeluun liittyvä toimivalta
- 117 § Kulkulupa
- 159 § Unionin kansalaisen oleskeluoikeuden rekisteröinti
- 171 § Toimivaltaiset viranomaiset
- 197 § Valituskirjelmän toimittaminen

Voimaantulo: 01.01.2017; 98 a § voimaan 20.7.2018

454/2016: Laki ulkomaalaislain 86 b §:n muuttamisesta

- 86 b § Toimeksiantajan velvollisuudet

Voimaantulo: 18.06.2016

332/2016: Laki ulkomaalaislain muuttamisesta

- 3 § Määritelmät: kansainvälisellä suojelu
- 4 § Suhde muihin lakeihin: Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettua lakia (13/2003).
- 10 a § Hakemusten käsittelystä perittävän maksun suorittaminen
- 35 § Vaatimus matkustusasiakirjan voimassaolosta
- 56 § Pysyvän oleskeluluvan myöntäminen
- 89 § Oleskeluluvan myöntäminen poissulkemislausekkeita sovellettaessa
- 113 § Jatkuvan oleskeluluvan myöntäminen

- 114 § Oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen perheenjäsenelle
- 115 § Oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen muulle omaiselle
- 116 § Maahanmuuttoviraston kansainväliseen suojeluun liittyvä toimivalta
- 131 § Henkilötuntemerkkien ottaminen
- 175 § Takaisinkuljetusvelvollisuus
- 182 § Liikenteenharjoittajan seuraamusmaksun poistaminen
- 193 § Valitus Helsingin hallinto-oikeuteen
- 205 § Tiedoksianto Suomessa

Voimaantulo: 16.05.2016

291/2016: Laki ulkomaalaislain 122 §:n muuttamisesta

- 122 § Lapsen säilöön ottaminen

Voimaantulo: 01.05.2016

132/2016: Laki ulkomaalaislain muuttamisesta

- 190 § Valitus
- 190 a § Muutoksenhaku viisumiasioissa
- 190 b § Oikaisuvaatimuksen käsittely
- 191 § Valituskiellot
- 196 § Valitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen
- 204 a § Tiedoksianto viisumiasiassa

Voimaantulo: 01.04.2016

1445/2015: Laki ulkomaalaislain 193 §:n muuttamisesta

- 193 § Valitus Helsingin hallinto-oikeuteen

Voimaantulo: 01.01.2016

813/2015: Laki ulkomaalaislain muuttamisesta

- 7 luku Turvaamistoimet ja ulkomaalaisvalvonta
- 117 a § Turvaamistoidmien määräämisen yleiset edellytykset
- 118 § Ilmoittautumisvelvollisuus
- 119 § Muut velvollisuudet
- 120 § Vakuuden asettaminen
- 121 § Säilöön ottamisen edellytykset
- 122 § Lapsen säilöön ottaminen
- 123 § Säilöön ottamisesta päättäminen
- 123 a § Säilöön otetun ulkomaalaisen sijoittaminen
- 124 § Säilöön ottamisesta ilmoittaminen ja tuomioistuinkäsittely
- 125 § Menettely kärjäoikeudessa
- 125 a § Lapsen säilöön ottamista koskevan asian käsittely kärjäoikeudessa
- 128 § Asian käsittely uudelleen kärjäoikeudessa

Voimaantulo: 01.07.2015

689/2015: Laki ulkomaalaislain 36 §:n muuttamisesta

- 36 § Yleiset edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle

Voimaantulo: 02.06.2015

675/2015: Laki ulkomaalaislain muuttamisesta

- 4 luku Oleskelu
- 60 § Oleskeluluvan hakeminen
- 60 d § Biometriset tunnisteet oleskelulupakorttia varten
- 69 § Ulkoasiainhallinto oleskelulupaviranomaisena
- 69 b § Suomen edustuston oleskelulupatehtävien antaminen toisen Schengen-valtion edustustolle ja ulkoiselle palveluntarjoajalle
- 69 c § Ulkoistamisessa annettavat tehtävät
- 69 d § Palvelumaksu
- 69 e § Ulkoistamistoiminnan edellytykset
- 69 f § Ulkoistetun toiminnan valvonta
- 69 g § Sopimuksen purkaminen
- 206 § Tiedoksianto ulkomailla

Voimaantulo: 01.06.2015

674/2015: Laki ulkomaalaislain muuttamisesta

51 § Oleskeluluvan myöntäminen maasta poistumisen estymisen vuoksi

78 § Työnteko-oikeus oleskeluluvan nojalla

200 a § Maasta karkottamisen täytäntöönpano tilapäisen esteen poistuessa

Voimaantulo: 01.07.2015

630/2015: Laki ulkomaalaislain 12 §:n muuttamisesta

12 § Rajan ylittämistä koskevat säännökset

Voimaantulo: 01.06.2015

507/2015: Laki ulkomaalaislain 36 §:n muuttamisesta

36 § Yleiset edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle

Voimaantulo: 01.06.2015

389/2015: Laki ulkomaalaislain muuttamisesta

52 b § Harkinta-aika ilman oleskeluoikeutta maassa olevalle ihmiskaupan uhrille

52 c § Harkinta-ajasta päättäminen

105 b § Ilman huoltajaa olevan alaikäisen vanhemman tai muun hänen tosiasiallisesta huollostaan vastanneen henkilön jäljittäminen

Voimaantulo: 01.07.2015

377/2015: Laki ulkomaalaislain 54 §:n muuttamisesta

54 § Jatkoluvan myöntäminen

Voimaantulo: 01.08.2015

194/2015: Laki ulkomaalaislain muuttamisesta

95 § Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättäminen

95 a § Tietojen antaminen kansainvälistä suojelua hakevalle

96 a § Erityiset menettelylliset takeet

97 § Turvapaikkatutkinta

97 a § Turvapaikkapuhuttelu

97 b § Tiedon hankinta yksittäisessä kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa

99 § Turvallinen turvapaikkamaa

99 a § Turvallinen kolmas maa

101 § Ilmeisen perusteeton hakemus

102 § Uusintahakemus

103 § Hakemuksen tutkimatta jättäminen

104 § Nopeutetun menettelyn käyttäminen

105 § Euroopan unionin kansalaisen turvapaikkahakemus

147 a § Vapaaehtoinen paluu

198 b § Täytäntöönpanoa koskeva hakemus eräissä kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa

199 § Täytäntöönpanoa koskevan hakemuksen ratkaiseminen

201 § Käännyttämispäätösten täytäntöönpano

Voimaantulo: 01.07.2015